

1900 – 006 - 01

202100000026

Medellín, 2021/01/08

Doctor
DANIEL QUINTERO CALLE
Alcalde de Medellín
CAM La Alpujarra
Correo: daniel.quintero@medellin.gov.co
Medellín, Antioquia

Asunto: Concepto Favorable frente a la urgencia manifiesta declarada mediante Decreto 0989 de octubre de 2020, para el municipio de Medellín.

Señor Alcalde,

Le corresponde a la **Contraloría General de Medellín** la función del **Control** de la legalidad de las declaratorias de **URGENCIA MANIFIESTA** y la contratación celebrada en desarrollo de las mismas por nuestros sujetos de control fiscal en cumplimiento de lo consagrado en los artículos 42 y 43 **de la Ley 80 de 1993**.

En este orden de ideas, procede centrarnos en el análisis de los **antecedentes** que motivaron la declaratoria de la **URGENCIA MANIFIESTA**, así como sopesar el **material probatorio** aportado en el expediente que se remite, para luego hacer las correspondientes **consideraciones jurídicas** y concluir con un **pronunciamiento** frente al mismo.

1. ANTECEDENTES

1.1 Mediante Decreto 0989 de 2020, se declara por parte del Alcalde de Medellín a través de la secretaria del Medio Ambiente, la urgencia manifiesta para atender u mitigar la urgencia de la quebrada el indio, a través de los contratos Nro. 4600088082 de 2020, 4600088083 de 2020, 4600088024, y para el *punto de afectación con longitud 75-537400 y latitud 6-249315, Barrio Llanaditas Sector el*

Pacífico con dirección de referencia Carrera 17 A nro.56 H 08 se celebraron los contratos 4600088128, 4600088142 de 2020.

Lo anterior, de acuerdo con el artículo 61 de la ley 1523 de 2012, que exige que se planteen e implementen estrategias de respuesta tendientes a conjurar la situación de riesgo existente.

Con base en la anterior declaratoria de urgencia, se dispuso dar aplicación a lo dispuesto en los artículos 65, 66, 67 y 80 de la ley 1523 de 2012.

1.2. Mediante Decreto 0989 de 2020, el Alcalde de Medellín, en ejercicio de sus facultades Constitucionales y Legales, en especial las conferidas en las Leyes 80 de 1993, 1150 de 2007 y Decreto 1082 de 2015, declara la urgencia manifiesta para la atención de la quebrada el indio y se celebran los contratos para atender dicha problemática.

1.3. Mediante oficio remisorio radicado con el Nro. 202000001915 del 18 de noviembre de 2020, la Alcaldía de Medellín remite a este organismo de control los contratos que celebro para mitigar la urgencia de la quebrada el indio, a través de los contratos Nro. 4600088082 de 2020, 4600088083 de 2020, 4600088024, oficio en el que se expresa:

“En atención a la declaratoria de urgencia manifiesta en al quebrada el Indio, establecida por el alcalde de Medellín, mediante decreto 989 del 26 de octubre de 2020, la Secretaria de Medio ambientes se permite informar y remitir en medio físico, toda la documentación relacionada con los procesos de contratación adelantados para atender y mitigar dicha urgencia manifiesta el cual como punto de referencia la carrera 38 Nro. 26-257.

En este sentido remitimos en medio físico 3 carpetas que contienen la siguiente información y que será radicada de manera presencial en el archivo de su entidad”

1.4 Posteriormente mediante comunicación con Radicado CGM 202000000961, la Alcaldía de Medellín, remitió a este Organismo un comunicado adjuntando los contratos 4600048142 de 2020, celebrado entre el municipio de Medellín e Interproyectos e Interventorías Proyectos S.A.S, y Contrato 4600088128 de 2020 celebrado entre el municipio de Medellín y Concavas S.A.S, ambos para tratar la mitigación de riesgo por la temporada de lluvias en el sector el pacifico y la ladera de influencias ubicados entre las comunas 8 y 9

2. MATERIAL PROBATORIO

Es importante recordar que la finalidad de los actos precontractuales, es determinar, ordenar o autorizar la celebración de contratos de forma directa, obviando los procedimientos de selección que normalmente deben adelantarse para elegir al contratista.

Como piezas probatorias, todas ellas documentales, entre las mas relevantes, fueron allegadas las siguientes.

2.1. LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS QUE DECLARAN LA URGENCIA MANIFIESTA.

2.1.1. Decreto 0989, mediante el cual se declara la urgencia manifiesta.

2.2. LOS CONTRATOS Y ACTUACIÓN CONTRACTUAL DERIVADA DE LA URGENCIA MANIFIESTA DECLARADA POR EL MUNICIPIO DE MEDELLÍN

2.2.1. Contrato 4600088024 con CONVIAS S.A.S, cuyo objeto es “*Contrato de Obra para la atención y mitigación de la urgencia manifiesta según Decreto 0989 del 26 de octubre de 2020, quebrada el indio punto de referencia carrera 38 Nro. 26-257.* En el contrato se indica como valor lo siguiente: “El valor del presente contrato es indefinido por tratarse de una urgencia manifiesta

2.2.2. Contrato 46000888082 de 2020, celebrado entre el municipio de Medellín y SADISN GROUP S.A.S. cuyo objeto es “Interventoría para la atención y mitigación de la urgencia manifiesta según decreto 0989 del 26 de octubre de 2020, quebrada el indio punto de referencia carrera 38 # 26-257, por valor de (\$269.038.998)

2.2.3. Contrato 4600080083 de 2020, celebrado entre el municipio de Medellín y DEACIVIL S.A.S.GIRALTECH S.A.S. cuyo objeto es: “Estudios y Diseños para la Atención y mitigación de la urgencia manifiesta según decreto 0989 del 26 de octubre de 2020, quebrada el Indio, punto de referencia carrera 38 Nro. 26 -257, por valor de (\$135.957.484).

2.2.4. Contrato 4600048142 de 2020, celebrado entre el municipio de Medellín e Interproyectos e Interventorías Proyectos S.A.S, cuyo objeto es Interventoría integral para la elaboración de estudios y diseños de obras de mitigación de riesgo por la temporada de lluvias en el sector el pacifico y la ladera de influencias ubicados entre las comunas 8 y 9 del Municipio de Medellín mediante urgencia manifiesta declarada según decreto 0989 de 2020. Se indicó como valor (\$124.121.267).

2.2.5. Contrato 4600088128 de 2020 celebrado entre el municipio de Medellín y Concavas S.A.S, cuyo objeto es la elaboración de estudios y diseños de obras de mitigación de riesgo por la temporada de lluvias en el sector el pacifico y la ladera de influencias ubicados entre las comunas 8 y 9 del Municipio de Medellín mediante urgencia manifiesta declarada según decreto 0989 de 2020. Se indicó como valor el siguiente (\$426.878.327)

Los negocios jurídicos antes descritos, son el respaldo de la declaratoria de urgencia manifiesta, por consiguiente, todo el proceso contractual resultante de la misma, se verificará en ejercicio del **CONTROL FISCAL** que pueda realizarse sobre toda la actividad referente a la contratación como consecuencia de la aplicación del concepto favorable o no, en el desarrollo del Plan General de Auditoría de la vigencia, en el cual se atenderán las diferentes quejas o solicitudes referentes al asunto en cuestión.

Por tal motivo, previa emisión del concepto sobre la declaratoria de urgencia manifiesta es importante realizar el análisis normativo y jurisprudencial aplicable al caso concreto.

3. CONSIDERACIONES JURÍDICAS SOBRE LA URGENCIA MANIFIESTA

Previo al pronunciamiento que declarará si se han satisfecho o no los requisitos legales dispuestos en el artículo 42 de la Ley 80 de 1993, los cuales conducirán a establecer la procedencia o no la declaratoria de la Urgencia Manifiesta de que se trata, se hará un análisis normativo aplicable al caso, así:

3.1. LA URGENCIA MANIFIESTA

Es una de las causales de contratación directa consagrada en el Estatuto de Contratación para celebrar contratos sin que medie una convocatoria pública, se utiliza cuando la administración pública requiere actuar de manera inmediata y urgente para mitigar circunstancias excepcionales o apremiantes que no permiten acudir a un proceso de selección de contratistas.

La Ley 80 de 28 de octubre de 1993, en su artículo 42 señala:

“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”.

Aunque la contratación directa es una excepción a la regla general de selección al contratista por medio de una convocatoria pública, hay que tener en cuenta que se deben aplicar todos los principios de la contratación estatal, cuáles son: transparencia, economía, responsabilidad y deber de selección objetiva.

3.2. SOBRE EL ACTO ADMINISTRATIVO QUE DECLARA LA URGENCIA MANIFIESTA.

El acto administrativo que declara la urgencia manifiesta, y que hace las veces de acto administrativo de justificación para la contratación directa¹, debe motivarse con razones ciertas y convincentes que permitan verificar la verdadera necesidad de la Administración para recurrir a este mecanismo de contratación.

3.3. CONTROL A LA URGENCIA MANIFIESTA

De acuerdo con la Ley 80 de 1993 y la Circular 06 de 2020 del Contralor General de la República, la urgencia manifiesta decretada por las entidades públicas deberá ser objeto de un control de forma inmediata por parte de las contralorías, por lo que, aquellas deberán:

- Elaborar un informe de la actuación surtida, que evidencie todas las circunstancias, conceptos o análisis que sustentaron la declaratoria de urgencia.
- Remitir a los tres (3) días hábiles, los contratos derivados, el acto administrativo de la urgencia, el expediente contentivo de los expedientes administrativos, de la actuación y de la prueba de los hechos.

El artículo 42 de la Ley 80 de 1993, por medio de la cual se expide el estatuto General de Contratación de la Administración Pública, expresa:

“(...) La urgencia manifiesta se declarará mediante acto administrativo motivado...”

ARTÍCULO 43. DEL CONTROL DE LA CONTRATACIÓN DE URGENCIA.
Inmediatamente después de celebrados los contratos originados en la urgencia manifiesta, éstos y el acto administrativo que la declaró, junto con el expediente contentivo de los antecedentes administrativos, de la actuación y de las pruebas de los hechos, se enviará al funcionario u organismo que ejerza el control fiscal en la respectiva entidad, el cual deberá pronunciarse dentro de los dos (2) meses siguientes sobre los hechos y circunstancias que determinaron tal declaración. Si fuere procedente,

¹ Artículo 2.2.1.2.1.4.2. del Decreto 1082 de 2015.

dicho funcionario u organismo solicitará al jefe inmediato del servidor público que celebró los referidos contratos o a la autoridad competente, según el caso, la iniciación de la correspondiente investigación disciplinaria y dispondrá el envío del asunto a los funcionarios competentes para el conocimiento de las otras acciones. El uso indebido de la contratación de urgencia será causal de mala conducta.

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

1. Definición de la urgencia manifiesta como causal de contratación directa

1.1. Si bien la licitación pública es la modalidad de selección que constituye la regla general para las entidades regidas por el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, el artículo 2, numeral 4º, de la Ley 1150 de 2007 consagra algunas excepciones a la libre concurrencia y a la pluralidad de oferentes, que atienden a la necesidad de salvaguardar principios como la eficiencia, la eficacia, la economía, la celeridad o la integridad de las personas. Una de tales excepciones es la causal de contratación directa prevista en el literal a) del mencionado numeral, denominada por la ley como «urgencia manifiesta.

1.2. Esta causal debe leerse en armonía con los artículos 42 y 43 de la Ley 80 de 1993, que definen la urgencia manifiesta y establecen el procedimiento para su declaratoria, así como para la celebración de los contratos que se derivan de aquella.

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

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

2. Procedimiento para la declaratoria de la urgencia manifiesta y para la celebración de los contratos correspondientes

2.1. El artículo 42 de la Ley 80 de 1993 prevé que cuando se presente una circunstancia que pueda catalogarse como de urgencia manifiesta –en las condiciones señaladas anteriormente–, esta debe declararse «mediante acto administrativo motivado», es decir, a través de una

manifestación unilateral de voluntad razonablemente justificada, proferida por el representante legal de la entidad o quien sea en dicho caso el titular de la competencia para contratar, según lo establecido en el artículos 11 y 12 de la misma Ley.

2.2. Por obvias razones, al tratarse de una circunstancia imprevista y apremiante, no es necesario realizar estudios previos. Es por ello que el artículo 2.2.1.2.1.4.2. del Decreto 1082 de 2015 establece que si la causal de contratación directa es la urgencia manifiesta, el acto administrativo que la declare hará las veces del acto administrativo de justificación, y en este caso la Entidad Estatal no está obligada a elaborar estudios y documentos previos.

2.3. Una vez expedido el acto administrativo, la entidad estatal debe realizar todos los trámites internos que sean necesarios para contratar, entre ellos la disposición de los recursos. En tal sentido, el tercer inciso del artículo 42 de la Ley 80 señala que «Con el fin de atender las necesidades y los gastos propios de la urgencia manifiesta, se podrán hacer los traslados presupuestales internos que se requieran dentro del presupuesto del organismo o entidad estatal correspondiente». Este inciso fue declarado condicionalmente exequible por la Corte Constitucional en la Sentencia C-772 de 1998], [...] bajo el entendimiento de que los traslados presupuestales internos a que se refiere dicha norma, se efectúen afectando exclusivamente el anexo del decreto de liquidación del Presupuesto.

2.4. Si bien, por regla general, los contratos estatales se reputan solemnes; es decir, requieren, para su celebración, que se llegue a un acuerdo sobre el objeto y la contraprestación y se plasmen por escrito –principio que también debe aplicarse en condiciones relativamente normales a las situaciones de urgencia manifiesta que no revistan tanta gravedad–, lo cierto es que puede haber casos de urgencia manifiesta que, por su entidad, no den tiempo de acordar con todo el rigor el alcance de la obligación principal del contrato y el precio que se pagará al contratista. En tales situaciones el contrato se puede perfeccionar consensualmente y el pacto del precio se puede efectuar en una etapa posterior.

2.5. Así mismo, debe tenerse en cuenta que a la urgencia manifiesta se le extiende lo previsto en el artículo 2.2.1.2.1.4.5. del Decreto 1082 de 2015, que dispone que «En la contratación directa la exigencia de garantías establecidas en la Sección 3, que comprende los artículos 2.2.1.2.3.1.1 al 2.2.1.2.3.5.1. del presente decreto no es obligatoria y la justificación para exigir las o no debe estar en los estudios y documentos previos.

2.6. Una vez declarada la urgencia manifiesta a través del acto administrativo y celebrado el contrato correspondiente se debe cumplir con la exigencia contenida en el artículo 43 de la Ley 80 de 1993. La finalidad de este procedimiento es que la autoridad que ejerce el control fiscal en la respectiva entidad –la Contraloría General de la República, la Auditoría General de la República, las contralorías departamentales, distritales y municipales, según el caso– revise si son ciertas las razones aducidas por el representante legal de la entidad o su delegatario para declarar la urgencia manifiesta, si tales motivos en efecto son constitutivos de urgencia y si la gestión presupuestal adoptada fue la indicada. El pronunciamiento del órgano de control se expresa en un acto administrativo de trámite. Así lo reconoció recientemente el Consejo de Estado.

(...)

Artículo 215 de la Constitución: «Cuando sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública, podrá el Presidente, con la firma de todos los ministros, declarar el Estado de Emergencia por períodos

hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de noventa días en el año calendario.

Mediante tal declaración, que deberá ser motivada, podrá el Presidente, con la firma de todos los ministros, dictar decretos con fuerza de ley, destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.

Estos decretos deberán referirse a materias que tengan relación directa y específica con el estado de emergencia, y podrán, en forma transitoria, establecer nuevos tributos o modificar los existentes. En estos últimos casos, las medidas dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso, durante el año siguiente, les otorgue carácter permanente.

El Gobierno, en el decreto que declare el Estado de Emergencia, señalará el término dentro del cual va a hacer uso de las facultades extraordinarias a que se refiere este artículo, y convocará al Congreso, si éste no se hallare reunido, para los diez días siguientes al vencimiento de dicho término.

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

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

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

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

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

PARÁGRAFO. El Gobierno enviará a la Corte Constitucional al día siguiente de su expedición los decretos legislativos que dicte en uso de las facultades a que se refiere este artículo, para que aquella decida sobre su constitucionalidad. Si el Gobierno no cumpliera con el deber de enviarlos, la Corte Constitucional aprehenderá de oficio y en forma inmediata su conocimiento.

En segundo lugar, se encuentran los eventos de suma o extrema urgencia que comportan situaciones de tal gravedad y premura, que su solución no da espera si quiera para lograr un acuerdo entre las partes respecto de la contraprestación esperada por la actividad a ejecutar y menos de verter a escrito su acuerdo; tal es el caso de los sucesos de calamidad o desastres, generalmente constitutivos de fuerza mayor, que impiden a todas luces la apertura de un espacio entre las partes para discutir los términos de lo que eventualmente sería la minuta de un contrato. Consciente de este estado de apresuramiento que justificaría la imposibilidad de solemnizar el negocio estatal, el legislador dotó a la Administración de la facultad de abstenerse incluso de la suscripción del escrito contentivo del contrato necesario para resolver la situación, con la única

salvedad de que de tales circunstancias se deberá dejar constancia escrita de la entidad estatal dirigida a consentir la ejecución de las obras o labores requeridas para conjurar la emergencia» (Consejo de Estado. Sección Tercera. Subsección A. Sentencia del 16 de septiembre de 2013. Consejero Ponente: Mauricio Fajardo Gómez. Expediente: 30.683).

Corte Constitucional. Sentencia C-772 de 1998, Magistrado Ponente: Fabio Morón Díaz.

1. Así se infiere de los incisos 4 y 5 del artículo 41 de la Ley 80 de 1993, que expresan lo siguiente: En caso de situaciones de urgencia manifiesta a que se refiere el artículo 42 de esta ley que no permitan la suscripción de contrato escrito, se prescindirá de éste y aún del acuerdo acerca de la remuneración, no obstante, deberá dejarse constancia escrita de la autorización impartida por la entidad estatal contratante.

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

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

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

Para la Sala es claro que los pronunciamientos proferidos por el organismo que ejerce el control fiscal, en relación con los hechos y circunstancias que determinen alguna declaratoria de urgencia manifiesta, con fundamento en la facultad prevista por el artículo 43 de la Ley 80 de 1993, no son susceptibles de control jurisdiccional, pues se trata de meros actos de trámite, en tanto en ellos simplemente se consignan los hallazgos a partir de los cuales puede derivarse o no el inicio de las investigaciones de orden fiscal o disciplinario que correspondan. En el caso concreto, las Resoluciones 10 del 6 de mayo de 2011 y 14 del 29 de junio del mismo año, expedidas con base en las facultades de que trata el citado artículo 43, se limitaron a impulsar la actuación administrativa de control fiscal, por parte de la Contraloría, la cual, a la postre, sí podría culminar con una decisión de fondo, esta sí, enjuiciable ante la jurisdicción contenciosa administrativa» (Consejo de Estado. Sección Tercera. Subsección A. Sentencia del 19 de septiembre de 2019. Consejero Ponente: Carlos Alberto Zambrano Barrera. Expediente: 42.711)."

4. ANÁLISIS JURÍDICO - PRONUNCIAMIENTO DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE MEDELLÍN SOBRE LA DECLARATORIA DE URGENCIA MANIFIESTA

La Contraloría General de Medellín, tiene adoptados como criterios para emitir concepto respecto a las declaratorias de Calamidad Pública y/o Urgencia Manifiesta emitidas por los sujetos de control, los derivados y enmarcados dentro de las competencias que otorga el artículo 43 de la Ley 80 de 1993; por ende, el control que realizará la Contraloría consiste en **verificar la ocurrencia de los hechos y circunstancias aducidas como motivación de la declaratoria de urgencia manifiesta**, con el fin de determinar si los mismos se ajustan o no a los presupuestos legales, lo cual se hará con base en la documentación aportada por el sujeto de control, a la luz del principio de presunción de la buena fé y autenticidad de los documentos presentados para el estudio de la misma. Es así, como en el presente caso se encuentra legítima correspondencia entre las circunstancias fácticas y las evidencias que configuran los elementos para emitir el respectivo pronunciamiento por parte de este Organismo de Control.

En este orden de ideas, esta instancia de control ha dado análisis al asunto teniendo como sustento probatorio los documentos anexos, de los cuales se evidencian de manera coherente y secuencial, una serie de hechos y actuaciones por los cuales se realizó la declaratoria de calamidad pública y/o Urgencia Manifiesta, toda vez que la Administración se encontraba ante una situación apremiante que ameritaba actuaciones inmediatas y urgentes.

En primer término, debemos remitirnos a la motivación de los actos administrativos mediante los cuales la Alcaldía de Medellín, con apoyo en el concepto técnico declara a través del Decreto 0989 de octubre de 2020, el cual se ajusta a las previsiones de la ley 1523 de 2012 y el artículo 315, numeral 3 de la Constitución Política. Lo anterior, se desprende de la verificación efectuada a la motivación del mencionado decreto, el informe técnico del 23 de octubre de 2020, realizado por el subsecretario de recursos naturales renovables y la comunicación interna dirigida a la secretaria del Medio Ambiente el 22 de octubre de 2020, esta última reportando el estado de la quebrada El Indio.

El acto administrativo, ha indicado como motivación la siguiente:

“el 05 de octubre mediante Decreto 0935 de 2020, se declaró la calamidad pública en el municipio de Medellín dada la magnitud de las afectaciones registradas por lluvias en la comuna 8 sector el Pacífico comuna 10 centro de acondicionamiento físico animal X, deslizamiento en la vereda el Llano, corregimiento San Cristóbal, comuna 3 parte alta-movimiento en masa vía la Cruz, entre otros escenarios que se puedan derivar a causa de este fenómeno, con el propósito de brindar toda la atención rehabilitación y reconstrucción de las áreas afectadas por el desastre presentado y su zona de influencia

y previo concepto favorable del consejo Municipal de Gestión de Riesgo y Desastres extraordinario celebrado el 23 de septiembre de 2020 se considera oportuno realizar la declaratoria de calamidad pública y dar aplicación al régimen normativo especial para las situaciones de desastre contemplado en el capítulo VI de la Ley 1523 de 2012.

Conforme a lo anterior se ha identificado varios puntos críticos frente a los cuales se ha realizado visita técnica por el personal de la secretaria de infraestructura física, la secretaria del Medio Ambiente y el Departamento Administrativo de Gestión de Riesgos de Desastres, según sus competencias, donde se levantaron las respectivas fichas, informes técnicos y evidencias fotográficas de la situación de riesgo que amerita una intervención inmediata.

(...)

Para el segundo punto de afectación con longitud -75 565066 y latitud 6.22638 el día 28 de septiembre mediante informe técnico interno proveniente de la Unidad de Ordenamiento del Recurso Hídrico de la Secretaría de medio Ambiente y producto de unas visitas realizadas por las intensas lluvias que se presentaron durante el mes de septiembre donde se realiza un análisis de lo ocurrido en la quebrada el Indio punto de referencia carrera 38 # 26 257 (835348.08,1180477,65) Gimnasio animal X así:

“(…) mediante informes remitidos por el Departamento Administrativo de la Gestión del Riesgo y Desastre DAGRD se reportó a la Secretaría del Medio Ambiente el hundimiento de aproximadamente 15 m en el terreno donde está ubicado un local comercial en carrera 38 #26 257 gimnasio animal x de la avenida las Palmas frente a la loma del Indio sector por el cual discurre la quebrada el Indio en una cobertura en tres tipos de sección, una tubería de 0.60m a la entrada (lavadero sobre la vía las palmas) un box que atraviesa la calzada de la vía las Palmas y una tubería que discurre bajo la edificación de 0.90m que se encontró completamente obstruida, localizada a una profundidad de 0m bajo la rasante de la vía.

(...)

Con lo anterior y revisado la documentación existente, se puede afirmar que la situación está asociada a las condiciones y afectaciones de la quebrada el Indio soportado en la investigación documental (levantamiento integrado de puntos críticos de quebrada, Unidad Geográfica de Planeación Municipal y el Instituto Mi Rio 1997) con en la cual se concluye que por el lote donde se ubica el ingreso que se encuentra sobre un lavadero de carros antes de llegar a la vía las Palmas aproximadamente a 100m agua abajo del local comercial Gimnasio Animal x se ubica la salida al canal natural de la quebrada, la cual se une a la quebrada el Seminario en el barrio el Guamal.

Acciones ejecutadas por la Secretaria del Medio Ambiente

En la inspección con la cuadrilla de obras hidráulica se ejecutaron labores consistentes en la limpieza del cauce mediante remoción de sedimentos en la salida de este al canal natural, dichas labores fueron desarrolladas con el fin de retirar el taponamiento presente

de la estructura y realizar un lavado de la misma pero las condiciones de saturación son tan complejas que no fue posible realizarse de forma completa.

Eventuales consecuencias y medidas sugeridas,

Conforme a las anteriores consideraciones consolidadas a partir del análisis documental de las evidencias físicas en sitio, de los resultados consolidados a partir de una instrumentación implementada y de los recorridos a lo largo de la quebrada, se concluye que es inminente el colapso de la estructura sobre el lleno que se encuentra sobre la quebrada, la cual al encontrarse taponada, puede generar un proceso de desestabilización del suelo con una posible consecuencia de caída y acumulación del material en la quebrada, creando un represamiento con riesgo de avenida torrencial que podría ocasionar afectaciones directas al barrio el Guamal ubicado a 80m aguas debajo de la problemática y que sumado a la temporada de lluvias en la que se pronostica se presente el fenómeno de la niña, lo que deriva en incrementos significativos de la precipitaciones. Esto sumado a todo lo ya descrito evidencia un alto riesgo para la integridad física y una alta probabilidad de pérdida de vidas en las comunidades asentadas en el sector el Guamal y los barrios Sandiego y Barrio Colombia.

Por lo anterior, se hace necesario acometer de manera inmediata todas las acciones requeridas para mitigar los impactos inmediatos para lo cual se deben adelantar actividades de demolición de las estructuras ubicadas en la zona de influencia de la quebrada el Indio y proceder con el diseño y construcción de obras para garantizar la estabilidad de la zona, ante el inminente peligro de desestabilización de la estructura de la cobertura y el hundimiento total del gimnasio animal X.

(...)"

Respecto al tercer punto de afectación con longitud 75-537400 y latitud 6-249315 el día 19 de septiembre de 2020, se realiza recorrido de campo en el Barrio Llamaditas Sector el Pacífico con dirección de referencia Carrera 17 A nro.56 H 08 que culminó con informe técnico 76492 en el que se determinó :

"5.IDENTIFICACIÓN Y CARACTERIZACIÓN DEL ESCENARIO DE RIESGO.

Riesgo POT 2014: Con condiciones de riesgo, amenaza: Alta para movimiento en masa.

El día 18 de septiembre de 2020 se realizó visita por emergencia en varios inmuebles ubicados en el sector pacífico, barrio piedras blancas-matasano del corregimiento de Santa Elena y Llanaditas de la comuna 8, con dirección de referencia carrera 17 A #56 H -08 interior 1187. Allí junto con el cuerpo oficial de bomberos se inspeccionaron 10 inmuebles que tuvieron afectaciones estructurales y otros inmuebles con pérdidas de enseres producto de la inundación.

El evento presentado corresponde a un flujo de detritos, que se concentró en la microcuenca de la quebrada la Rafita, posterior a las lluvias registradas en la zona. Los daños en las edificaciones son producto del impacto de los bloques de roca sobre los

elementos estructurales y no estructurales, así como por la energía de flujo de agua, que no encuentra un cauce definido en la zona donde se encuentran emplazadas las edificaciones.

Es importante mencionar que la mayoría de las viviendas afectadas se encuentran dentro de la reserva forestal del río Nare, área protegida de conservación y protección ambiental, según plan de ordenamiento territorial de 2014. Además, se encuentran en zona de retiro de la quebrada la Rafita, que para este sector es de 30 metros hacia el costado sur y de 15 metros hacia el costado norte, desde el eje del cauce.

En la parte alta de la microcuenca de la quebrada la Rafita se concentró un evento de intensas precipitaciones que ocasionó el aumento súbito del caudal del drenaje favoreciendo la ocurrencia de un fenómeno torrencial que afectó el asentamiento conocido como el pacífico, ubicado en el barrio 13 de noviembre de la comuna 8 de Medellín.

De acuerdo con los registros de las estaciones Pluviométricas de Siata que se encuentran más cerca del sitio de referencia, se presenta un pico de precipitación el 18 de septiembre a las 14.24 horas con acumulado cercano a los 30 mm.

Para ese momento el radar meteorológico registró también altos valores de precipitación sobre la cuenca de la quebrada Santa Elena, a la cual pertenece el drenaje de interés.
[]

6. POSIBLES CAUSAS.

Se presume como posibles causas del evento las siguientes:

Lluvias antecedentes.

Altas precipitaciones.

Características geológicas del terreno.

Características topográficas del terreno.

Dinámica natural de drenaje.

Cambios súbitos en el nivel de la quebrada la Rafita.

Si bien el fenómeno tiene origen natural relacionado con las características geológicas y geomorfológicas de la ladera, que además fue detonado por un evento de intensas precipitaciones de la parte alta de la cuenca, no se puede desconocer el hecho de que el asentamiento humano conocido como el pacífico se encuentra directamente emplazado en la zona natural de deposición del material transportado por la corriente del drenaje conocido como la quebrada la Rafita y sus afluentes secundarios. Los procesos de ocupación informal y de invasión del cauce suponen un alto nivel de exposición para las unidades habitacionales allí emplazadas, por lo tanto, no es posible descartar que estas se vean consecuentemente afectadas de forma directa por fenómenos asociados a la dinámica hidrológica del drenaje.”

Con fundamento en los actos administrativos que declararon la calamidad pública y la urgencia manifiesta, la Administración Municipal, procedió a la celebración de los contratos relacionados en el acápite del “**MATERIAL PROBATORIO**”, actividad contractual que en criterio de este organismo de control fiscal, por las razones enunciadas, se encuentra sin duda orientada a la pronta atención de la emergencia.

Revisando los objetos, así como el alcance y obligaciones de los actos jurídicos remitidos para su revisión, es clara su correspondencia con las recomendaciones y directrices emitidas por las autoridades ambientales, por lo que en el mismo sentido, se imponía a las autoridades del orden local, la obligación de llevar a cabo las acciones para prevenir las posibles consecuencias catastróficas anunciadas por las autoridades ambientales.

Lo anterior se evidenció, verificando no sólo los objetos de los contratos, sino también la fecha de suscripción de los mismos con respecto a los hechos y a la expedición del acto administrativo que declaró la urgencia, igualmente, en la revisión del término de duración pactado para los mismos. Todo ello da cuenta, además de las inminentes necesidades, de la inmediatez y la oportunidad de las actuaciones, representadas en la suscripción de los negocios jurídicos correspondientes, así como la destinación de los recursos de conformidad con lo autorizado por la ley.

En este contexto, los acontecimientos encuadran dentro de los parámetros estipulados en el artículo 42 de la ley 80 de 1993, pues, demandan actuaciones inmediatas e impostergables.

Habiendo dado cumplimiento a los antecedentes administrativos de la actuación, así como, con las pruebas de los hechos, de conformidad al artículo 42 de la ley 80 de 1993; encontramos que la declaratoria de Urgencia Manifiesta, por parte del **Municipio de Medellín**, tiene coherencia con los acontecimientos de hechos notorios indicados en el informe técnico.

Del examen anterior y en virtud del principio de la presunción de buena fé y autenticidad de los documentos presentados por la **Alcaldía de Medellín** para el estudio de la **URGENCIA MANIFIESTA**, este despacho encuentra **legítima correspondencia** entre las circunstancias fácticas y las evidencias que configuran los elementos para decretar el **concepto favorable** frente al caso que nos ocupa.

Lo anterior con fundamento en la providencia judicial emitida por la Alta Corporación contenciosa administrativa, el siete (07) de febrero de dos mil once (2011), Consejero ponente: JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA, Radicación número: 11001-03-26-000-2007-00055-00(3442

“Para la Sala, la respuesta a este interrogante resulta negativa, toda vez que a la luz de la norma antes citada, el control que le cabe realizar a la Contraloría consiste en verificar la ocurrencia de los hechos aducidos como motivación de la declaratoria de urgencia manifiesta, con el fin de determinar si los mismos se ajustan o no a los presupuestos legales; lo anterior significa, que las causas que su vez provocaron los hechos que dan lugar a la declaratoria de urgencia manifiesta no constituyen el objeto de análisis del órgano de control (...) esta Sala considera que los actos administrativos demandados resultan contrarios a derecho al verificarse la falsa motivación alegada por el demandante”.

Por este motivo y al cumplir con los requisitos exigidos por la ley, sin más consideraciones al respecto, este Despacho rinde **PRONUNCIAMIENTO FAVORABLE** frente al **DECRETO 0989 DE OCTUBRE DE 2020**, expedido por el Alcalde de Medellín, ***por medio del cual declara la urgencia manifiesta***, ello bajo el supuesto que se cumplieron las precisas causales del artículo 42 de la ley 80 de 1993.

De acuerdo a lo anterior, sin perjuicio de la revisión posterior que pueda realizarse sobre toda la actividad contractual que se desarrolló como consecuencia de la aplicación de los actos administrativos objeto de pronunciamiento, para verificar si los contratos que se celebren con ocasión de este, se ajustaron o no, a la ley, y si se encuentran liquidados o terminados, lo cual complementa la revisión Fiscal, de Gestión y de Resultados; por lo tanto el expediente contentivo de la urgencia manifiesta pasa a ser insumo de auditoría 2021, en la cual se atenderán las quejas o solicitudes referentes al asunto en cuestión.

Para terminar, es trascendental recordar que el control posterior de la Urgencia Manifiesta se ejerce a plenitud y según el artículo 43 del Estatuto General Contractual de la Administración Pública ***“DEL CONTROL DE LA CONTRATACIÓN DE URGENCIA. Inmediatamente después de celebrados los contratos originados en la urgencia manifiesta, éstos y el acto administrativo que la declaró, junto con el expediente contentivo de los antecedentes administrativos, de la actuación y de las pruebas de los hechos, se enviará al funcionario u organismo que ejerza el control fiscal en la respectiva entidad (...) Si fuere procedente, dicho funcionario u organismo solicitará al jefe inmediato del servidor público que celebró los referidos contratos o a la autoridad competente, según el caso, la iniciación de la correspondiente investigación disciplinaria y dispondrá el envío del asunto a los funcionarios competentes para el conocimiento de las otras acciones. El uso indebido de la contratación de urgencia será causal de mala conducta”.***

La anterior directriz de carácter legal fue cumplida por las instancias competentes en la Alcaldía de Medellín en cuanto a los actos jurídicos que con ocasión de la Urgencia Manifiesta se iban suscribiendo, al enviar oportunamente la contratación celebrada en virtud de la declaratoria de **URGENCIA MANIFIESTA**, junto con el acto administrativo que la declaró, y demás documentos necesarios para la cabal revisión por parte de este órgano de control fiscal.

Para finalizar el presente pronunciamiento, y no obstante este Despacho haber considerado **PROCEDENTE la declaratoria** examinada, se reitera que en cumplimiento de la función constitucional de ejercer el control **posterior y selectivo**, la Contraloría General de Medellín podrá ejercer dicho control sobre los contratos suscritos en virtud de la declaratoria de URGENCIA MANIFIESTA, acorde con lo estipulado en el Artículo 65 de la Ley 80 de 1993.

Atentamente,



DIANA CAROLINA TORRES GARCÍA
Contralor
DESPACHO DEL CONTRALOR

Proyecto: Beatriz E. Colorado / Contratos celebrados para la atención de emergencia relacionada con la Quebrada el Indio.
Liliana M. Alvarez / Contratos celebrados para la atención de emergencia relacionada con el sector el pacifico y la ladera de influencias ubicados entre las comunas 8 y 9.
Revisó: María I. Morales S – Jefe O. A. Jurídica