

1900 – 006 - 01

202100000757

Medellín, 2021/03/11

Doctor

MARIO FERNANDO CÓRDOBA PÉREZ

Gerente

Hospital General de Medellín “Luz Castro de Gutiérrez” E.S.E

Carrera 48 N°32-102

Medellín, Antioquia

Asunto: **PRONUNCIAMIENTO** sobre una **URGENCIA MANIFIESTA** declarada por la Empresa Social del Estado “Hospital General de Medellín- Luz Castro de Gutiérrez” mediante Resolución N° 009 del 8 de enero de 2021

Respetado doctor Córdoba Pérez:

La Contraloría General de Medellín en ejercicio del control fiscal, debe emitir un pronunciamiento dentro de los dos (2) meses siguientes sobre 1) los hechos y circunstancias que determinaron la declaración de Urgencia Manifiesta y 2) la legalidad de la contratación realizada, en cumplimiento de lo consagrado en el artículo 43 de la Ley 80 de 1993 y el respectivo manual de contratación de esa entidad.

Para efectos del control fiscal de nuestra competencia, es necesario abordar el análisis de i) El acto administrativo que declaró la urgencia; ii) Los hechos, circunstancias y pruebas que determinaron su declaración; iii) Los contratos celebrados en el marco de la urgencia declarada, los cuales constituyen los antecedentes administrativos que servirán de soporte para emitir un pronunciamiento por parte de este de control.

1. HECHOS Y ANTECEDENTES

Mediante Resolución N° 009 del 8 de enero de 2021, el señor Gerente del Hospital General de Medellín-HGM- Luz Castro de Gutiérrez, declaró una Urgencia Manifiesta, en uso de facultades legales y estatutarias, conferidas por el Acuerdo Directivo 110 de 2014

(Manual de Contratación), los artículos 41 a 43 de la Ley 80 de 1993 y el artículo 195 de la Ley 100 de 1993.

1.1 HECHOS QUE MOTIVARON LA DECLARATORIA DE URGENCIA MANIFIESTA EN EL HGM

Conforme a la Resolución N° 009 del 8 de enero de 2021, *“Por medio de la cual se declara la urgencia manifiesta en el Hospital General de Medellín”* la declaratoria de urgencia tiene sustento fáctico en los siguientes hechos relevantes:

- La declaratoria de pandemia del nuevo Covid-19 por parte de la Organización Mundial de la Salud el 11 de marzo de 2020 en la cual solicitó a los países la adopción de medidas para prevenir y controlar la propagación y transmisión del Covid-19;
- La expedición de las resoluciones 844, 1462 y 2230 de 2020 por parte del Gobierno Nacional, que extendieron la emergencia sanitaria hasta el 28 de febrero de 2021; así como la expedición de varias resoluciones por parte del Ministerio del Interior en las cuales se ha impartido instrucciones para preservar la salud, la vida y evitar la propagación del virus;
- La declaratoria del estado de Emergencia Sanitaria por parte del Ministerio de Salud mediante Resolución 385 de 2020 en concordancia con las medidas tomadas por el Gobierno Nacional, departamental y municipal encaminadas a fortalecer la red pública de salud, con la finalidad de brindar atención médica a todos los habitantes del territorio nacional;
- La caracterización de la calamidad pública y del derecho a la salud que ha hecho la jurisprudencia de la Corte Constitucional; así como la regulación contenida en los artículos 40, 41 y 42 de la Ley 80 de 1993;
- La presunción legal contenida en el Decreto 440 de 2020 en el sentido de la veracidad del hecho que da lugar a la declaratoria de urgencia y la adición a los contratos estatales;
- La expedición del Decreto 537 de 2020 por medio del cual se adoptaron medidas en materia de contratación estatal y cuyo artículo 7 trata de la Urgencia Manifiesta;
- Que la ocupación hospitalaria del 98%, agotándose todos los insumos médicos y de personal que se requieren para atender de forma eficiente y oportuna el servicio de salud.

La parte resolutive de la resolución autorizó la contratación de “forma directa” para la adquisición de bienes, servicios y obras que se requieran para la atención de la Urgencia. La Urgencia se declaró desde el 8 de enero de 2021 hasta que “desaparezcan las causas que le dieron origen”.

Debe observarse que mediante Resolución N° 051 del 1 de febrero de 2021, el Gerente del HGM decidió terminar los efectos de la Resolución N° 009 de 2021 a partir de la misma fecha.

1.2 CONTRATOS DERIVADOS DE LA URGENCIA MANIFIESTA DECLARADA POR EL HGM

A continuación se relacionan los contratos y los anexos respectivos relevantes, remitidos a este ente de Control Fiscal para efectos del control fiscal.

CONTRATO 8C DE 2021

- **Fecha de suscripción:** 13 de enero de 2021.
- **Objeto:** Adquisición de cuarenta y cinco (45) camas hospitalarias con colchón, cuarenta y cinco (45) nocheros y cuarenta y cinco (45) mesa puente para los servicios de hospitalización en el Hospital General de Medellín sede la 80.
- **Contratista:** MUEBLES HOSPITALARIOS MB SAS. Andrés Felipe Ballen Rincón Representante Legal.
- **Valor:** \$288.286.290 IVA incluido.
- **Plazo:** 20 días hasta el 31 de enero de 2021.
- **Fecha de remisión de documentos:** 18 de enero de 2021.

Los documentos anexos son los siguientes:

- **Estudios de necesidad y justificación y solicitud elaboración de contrato (modalidad Urgencia Manifiesta):** 8 de enero de 2021. Se hace un análisis riguroso del qué contratar, por qué (Emergencia Covid-19), para qué contratar; objeto a contratar, obligaciones, costos etc.
- Resolución N° 009 de 2021 del HGM.
- **Certificados presupuestales:** Certificado de Disponibilidad Presupuestal N°2202100356 del 8/01/2021 por un valor de \$288.286.290; Registro Presupuestal N°4900001788 del 13/01/2021 por el mismo valor.
- **Certificados de antecedentes** disciplinarios y fiscales de los contratistas.
- Lista de chequeo de lavado de activos.
- Estados financieros contratista.
- Certificados de pagos de aportes a la seguridad social y parafiscales.
- Acta de inicio del 13 de enero de 2021.
- **Contrato 8C de 2021 (Convenio interadministrativo asociado:** 4600085619 del 29 de abril de 2020).
- Acta de designación de supervisor.

CONTRATO N° 9C DE 2021

- **Objeto:** Ejecutar bajo la figura de contrato sindical para la prestación de servicios de personal sede de la 80 en el proceso en hospitalización en el Hospital General de Medellín, para la atención de pacientes con diagnóstico positivo para Covid-19. Fecha firma: 16 de enero de 2021.
- **Valor:** \$1.389.180.504 IVA incluido.
- **Plazo:** Desde la suscripción del acta de inicio del contrato hasta el 3 de febrero de 2021.
- **Contratista:** Sindicato de Profesionales de la Salud-PROSALUD. Jorge Iván Álvarez Soto-Representante Legal.
- **Fecha de remisión de documentos:** 18 de enero de 2021.

Los documentos básicos anexos son los siguientes:

- Estudios de necesidad y justificación y solicitud elaboración de contrato (modalidad Urgencia Manifiesta): 8 de enero de 2021. Se hace un análisis riguroso del qué contratar, por qué (Emergencia Covid-19), para qué contratar; objeto a contratar, obligaciones, resultado esperado, plazo, costos.
- Solicitud de oferta a Prosalud del 14 de enero de 2021.
- Certificados presupuestales: Certificado de Disponibilidad Presupuestal N°2202100420 del 15/01/2021 por un valor de \$ 1.389.180.504; Registro Presupuestal N° 3202100328 del 16/01/2021 por el mismo valor.
- Forma de selección: Urgencia Manifiesta según Manual de contratación artículos 28, 29 y 33.
- Estados financieros Prosalud 2019.
- Presupuestos costos y oferta.
- Certificados Mintrabajo existencia legal del sindicato.
- Certificados lavado de activos.
- Acta de inicio. Enero 16 de 2021.

CONTRATO 11C DE 2021

- **Fecha de suscripción:** 26 de enero de 2021
- **Objeto:** Adquisición de Un (1) Equipo de Rayos X Portátil Para la Dotación de los Servicios de Hospitalización y Cuidados Especiales del Hospital General de Medellín Sede La 80.
- **Contratista:** EQUITRONIC S.A.S. Andrés Jaramillo Giraldo. Representante Legal.
- **Valor:** \$179.900.000 incluidos los impuestos.
- **Plazo:** 15 días desde la firma del acta de inicio sin exceder el 31 de enero de 2021

- **Fecha de remisión de documentos:** 28 de enero de 2021.

Los documentos básicos anexos son los siguientes:

- Estudios de necesidad y justificación y solicitud elaboración de contrato (modalidad Urgencia Manifiesta): 15 de enero de 2021. Se hace un análisis riguroso del qué contratar, por qué (Emergencia Covid-19), para qué contratar; objeto a contratar, obligaciones, costos etc.
- Certificados presupuestales: Certificado de Disponibilidad Presupuestal N°2202100434 del 15/01/2021 por un valor de \$179.900.000; Registro presupuestal N°4900001803 del 16/01/2021 por el mismo valor.
- Lista de chequeo de lavado de activos.
- Certificado de existencia y representación legal contratista.
- Estados financieros contratista.
- Contrato 11C de 2021. Convenio interadministrativo asociado: 4600085619 de abril de 2020.
- Acta de inicio del 26 de enero de 2021.

CONTRATO 13C DE 2021

- **Fecha de suscripción:** 25 de enero de 2021
- **Objeto:** Adquisición de Nueve (9) Monitores de Signos Vitales y una Central de Monitoreo para la dotación de los Servicios de Cuidados Intensivos del Hospital General de Medellín.
- **Contratista** HOSPIMEDICOS MEDELLÍN S.A. Manual Humberto Duque Mejía. Representante Legal.
- **Valor:** \$81.711.000 incluidos los impuestos.
- **Plazo:** Desde el acta de inicio sin exceder el 31 de enero de 2021.
- **Fecha de remisión de documentación:** 27 de enero de 2021.

Los documentos básicos anexos son los siguientes:

- Estudios de necesidad y justificación del 18 de enero de 2021. Se hace un análisis riguroso del qué contratar, por qué (Emergencia Covid-19), para qué contratar; objeto, obligaciones, costos etc.
- Certificados presupuestales: Disponibilidad Presupuestal N° 2202100495 del 18/01/2021 por un valor de \$81.711.000; Registro Presupuestal N°4900001801 del 25/01/2021 por el mismo valor.
- Lista de chequeo de lavado de activos.
- Certificados de entes de control sobre existencia de sanciones o procesos.
- Lista de chequeo de registro de proveedores.

- Certificado de existencia y representación legal contratista del 4 de diciembre de 2020.
- Estados financieros contratista.
- Certificados de pagos seguridad social.
- Contrato 13C de 2021.
- Acta de inicio del 25 de enero de 2021.

CONTRATO 14C DE 2021

- **Fecha de suscripción:** 27 de enero de 2021.
- **Objeto:** Suministro Medicamentos de Propofol 10mg/ML y Midazolam Ampolla 5mg/1ml. (Estos medicamentos son catalogados por el Invima como “vitales no disponibles”).
- **Contratista:** FARMACERES S.A. Claudia Patricia Restrepo Ortiz. Representante Legal.
- **Valor:** \$735.200.000 incluidos los impuestos.
- **Plazo:** 5 meses a partir del acta de inicio.
- **Fecha de remisión de documentos:** 28 de enero de 2021.

Los documentos básicos anexos son los siguientes:

- Estudios de necesidad y justificación y solicitud elaboración de contrato (modalidad Urgencia Manifiesta): 19 de enero de 2021. Se hace un análisis riguroso del qué contratar, por qué (Emergencia Covid-19), para qué contratar; objeto a contratar, obligaciones, costos etc.
- Certificados presupuestales: Disponibilidad Presupuestal N° 2202100554 del 20/01/2021 por un valor de \$735.200.000.
- Informe de verificación de lavado de activos del 25 de enero de 2021.
- Certificado de existencia y representación legal contratista del 1 de enero de 2021.
- Paz y salvos entes de control y Policía.
- Estados financieros contratista.
- Contrato 14C de 2021. Firma contrato: 27 de enero de 2021.
- Acta de inicio del 27 de enero de 2021.
- Designación de supervisor.

CONTRATO 18C DE 2021

- **Fecha de suscripción:** 31 de enero de 2021.

- **Objeto:** Contrato sindical en servicios médicos especializados, profesionales generales en salud, tecnólogos y técnicos de la salud; de acuerdo con los requerimientos realizados por el Hospital y la disponibilidad de los mismos. Resultado esperado: Atención de 8 UCIS del HGM en 154 camas.
- **Valor:** \$12.799.470.528 IVA incluido.
- **Plazo:** A partir del acta de inicio del contrato (31 de enero de 2021), sin superar el 31 de diciembre de 2021 o hasta agotar presupuesto.
- **Contratista:** FEDERACIÓN GREMIAL DE TRABAJADORES DE LA SALUD. FEDSALUD. Mauricio Echeverri Díaz Representante legal.
- **Fecha de remisión de documentos:** 01/02/2021 Mercurio

Los documentos básicos anexos son los siguientes:

- Contrato N° 18 C-2021. Expediente 232 folios.
- Modalidad: contratación directa según Manual de contratación artículos 29, 34.
- Certificados presupuestales: Certificado de Disponibilidad Presupuestal N°2202100656 del 29/01/2021. Registro Presupuestal N° 3202100499 del 31/01/2021 por un valor de \$12.799.470.528.
- Pólizas: Cumplimiento Entidad Estatal N° 65-44-101021244 del 29 de enero de 2021; Responsabilidad civil profesional Clínicas y Hospitales N° 65-03-101036451 del 28 de julio de 2020. Valor asegurado: \$6.399.735.264.
- Estudio de necesidad y justificación y solicitud elaboración de contrato (modalidad Urgencia Manifiesta): 26 de enero de 2021. Observación: se hace un análisis riguroso del qué contratar, por qué, para qué contratar.
- Documentos lavados de activos.
- Propuesta económica FEDSALUD del 25 de enero de 2021.
- Certificado de vigencia de FEDSALUD del Ministerio del Trabajo del 28 de diciembre de 2020 y Estatutos FEDSALUD.
- Certificado de aportes parafiscales del 19 de diciembre de 2021.
- Paz y salvos entes de control.
- Estado financieros FEDSALUD AÑO 2019.
- Estudios previos: necesidad, especificaciones técnicas, opciones para solucionar la necesidad, plan de adquisiciones, presupuesto, objeto a contratar, obligaciones de las partes, contenido de la oferta técnica y económica, documentos soporte, modalidad selección y justificación (Manual contratación HGM art. 29), valor estimado contrato, criterios para la selección de la oferta más favorable, riesgos, garantías, elementos descriptivos del contrato.
- Solicitud de oferta a FEDSALUD del 26 de enero de 2021.

2. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

2.1 RÉGIMEN DE CONTRATACIÓN DEL HOSPITAL GENERAL DE MEDELLÍN

El Hospital General de Medellín, Luz Castro de Gutiérrez, es una Empresa Social del Estado (Acuerdo 1328 de 1994), de propiedad del Municipio de Medellín-HGM. Tiene una categoría especial de entidad pública descentralizada del orden municipal, con personería Jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa, que tiene por objeto prestar servicios de salud de mediana y alta complejidad y hace parte integrante del Sistema General de Seguridad Social en Salud.

El HGM, está sometido al régimen jurídico que establecen las leyes 100 de 1993, 489 de 1998¹, 1122 de 2007, 1438 de 2011, 1150 de 2007 artículo 13² y el Decreto Único 780 de 2016.

La Ley 100 de 1993 en el artículo 195 dispone:

ARTÍCULO 195. RÉGIMEN JURÍDICO. Las Empresas Sociales de Salud se someterán al siguiente régimen jurídico:

6. En **materia contractual** se regirá por el **derecho privado**, pero podrá discrecionalmente utilizar las cláusulas exorbitantes previstas en el estatuto general de contratación de la administración pública. SNFT.

Por su parte el Decreto 780 de 2016³ establece:

ARTÍCULO 2.5.3.8.3.1.4. Ejecución de los recursos. Las entidades territoriales que asignen recursos de los que trata la presente Subsección **podrán ejecutarlos para garantizar la prestación de servicios a través de Empresas Sociales del Estado (ESE)** o Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud (IPS), que gestionen la infraestructura pública de propiedad de la entidad territorial. Para la ejecución se deberán definir las obligaciones a cargo de la ESE o de la IPS, a través del mecanismo de contratación que corresponda, (...).SNFT.

¹ ARTÍCULO 83.- Empresas sociales del Estado. Las empresas sociales del Estado, creadas por la Nación o por las entidades territoriales para la prestación en forma directa de servicios de salud, se sujetan al régimen previsto en la Ley 100 de 1993. (Ley 489 de 1998)

² ARTÍCULO 13. Principios generales de la actividad contractual para entidades no sometidas al estatuto general de contratación de la administración pública. (...), aplicarán en desarrollo de su actividad contractual, acorde con su régimen legal especial, los **principios de la función administrativa y de la gestión fiscal** de que tratan los artículos [209](#) y [267](#) de la Constitución Política, (...)

³ Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social

Según lo anterior, el régimen jurídico de los contratos suscritos por las ESE es el privado, sin perjuicio de la utilización de cláusulas exorbitantes, y por tanto en principio no les sería aplicable el artículo 42 y siguientes de la Ley 80 de 1993 en lo relativo a la Urgencia Manifiesta, puesto que la Ley 489 de 1998 dispuso que las ESEs se rigen por régimen previsto en la Ley 100 de 1993.

Se observa que el HGM expidió un Manual de Contratación (Acuerdo 110 de 2014) en el cual se incluyó en el artículo 27 las modalidades de selección (solicitud pública o privada de ofertas), el 28 las formas de contratación (directa y convocatoria), el artículo 33 la “**Urgencia Manifiesta**” y en el 34 la posibilidades para optar por otras formas de contratación establecidas en el estatuto general de contratación.

Es importante resaltar respecto del contrato sindical⁴ que en Colombia existen tres formas de contratación laboral colectiva, uno de estos es el contrato sindical, que se define en el Código Sustantivo del Trabajo en el artículo 482, como aquel que celebren uno o varios sindicatos de trabajadores con uno o varios empleadores para la prestación de servicios o la ejecución de una obra por medio de sus afiliados. Este contraste es de naturaleza colectiva laboral, solemne, nominado y principal.

En síntesis consideramos que no tiene ningún reparo legal que el HGM haya suscrito los contratos en el marco de la Urgencia Manifiesta según su propio Manual de Contratación y el D.L 440 de 2020 del Gobierno Nacional. De la misma manera resulta procedente que se haya celebrado el contrato bajo la figura de contrato sindical con PROSALUD al tenor del artículo 373 del Código Sustantivo del Trabajo el cual dispone que son funciones de los sindicatos “*Celebrar convenciones colectivas y contratos sindicales*”.

2.2 MARCO NORMATIVO DE LOS CONTRATOS DERIVADOS DE LA URGENCIA MANIFIESTA CON OCASIÓN DE LA EPIDEMIA COVID 19.

El 17 de marzo, el Presidente de la República decretó el Estado de Emergencia económica, social y ecológica, con fundamento en el artículo 215 de la Constitución mediante Decreto Ley 417 del 17 de marzo de 2020, a partir de la cual se expedieron varios decretos legislativos.

Durante la pandemia ocasionada por el COVID-19, se han expedido algunas disposiciones que han incidido en la contratación pública. Las más importantes están contenidas en el Decreto Legislativo 440 del 20 de marzo de 2020⁵, donde se adoptaron

⁴ Ver Decreto 1072 de 2015 artículos 2.2.2.1.16 y siguientes. **Formas de contratación colectiva.** El contrato sindical es una de las tres formas de contratación colectiva que hay en Colombia, junto con la convención colectiva de trabajo que se celebra con los trabajadores sindicalizados y el pacto colectivo con los trabajadores no sindicalizados.

⁵ «Por el cual se adoptan medidas de urgencia en materia de contratación estatal, con ocasión del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica derivada de la Pandemia COVID-19».

algunas medidas excepcionales dentro de las cuales se encuentra la contratación de Urgencia Manifiesta⁶.

El artículo 7 del Decreto 440 de 2020⁷ dispone:

ARTÍCULO 7. Contratación de urgencia. Con ocasión de la declaratoria de estado de emergencia económica, social y ecológica, y en los términos del artículo 42 de la Ley 80 de 1993, **se entiende comprobado el hecho que da lugar a declarar la urgencia manifiesta** por parte de las entidades estatales, para la **contratación directa** del suministro de bienes, la prestación de servicios o la ejecución de obras en el inmediato futuro, con el objetivo de prevenir, contener y mitigar los efectos de la Pandemia del coronavirus COVID-19, así como para realizar las labores necesarias para optimizar el flujo de los recursos al interior del sistema de salud. Las actuaciones contractuales adelantadas con fundamento en la urgencia manifiesta se registrarán por la normatividad vigente. Con el mismo propósito, las entidades excluidas de la Ley 80 de 1993 podrán contratar de manera directa esta clase de bienes y servicios. *Negrita fuera del texto original-NFT.*

Igualmente el Decreto 537 de 2020⁸ estableció otras reglas en materia de contratación estatal.

Es de observar que según el artículo antes transcrito se concluye que i) Se entiende comprobado el hecho que da lugar a declarar la Urgencia Manifiesta por parte de las entidades estatales, para la contratación directa; ii) Los supuestos jurídicos del artículo 42 de la Ley 80 de 1993⁹ se presumen probados con relación a la existencia de la Urgencia por estar relacionados con situaciones relacionadas con los Estados de Excepción para la celebración de los contratos se relacionan con el suministro de bienes, la prestación de servicios o la ejecución de obras en el inmediato futuro, con el objetivo de prevenir, contener y mitigar los efectos de la Pandemia del coronavirus COVID-19; iii)

⁶ Colombia Compra Eficiente. Concepto 247 de 2020

⁷ DNP. Artículo 11. Vigencia. Este decreto rige a partir de la fecha de su publicación y produce efectos durante el estado de emergencia económica social y ecológica derivada de la Pandemia COVID-19.

⁸ Ministerio de Salud y Protección Social Artículo 7 contratación de urgencia; artículo 11 Vigencia. “Este decreto rige a partir del 16 de abril de 2020 y estará vigente mientras se mantenga la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19”.

⁹ Artículo 42º.- 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

Las entidades excluidas de la Ley 80 de 1993 podrán contratar de **manera directa** esta clase de bienes y servicios (no habla de urgencia **manifiesta**).

En armonía con lo anterior el artículo 43 de la Ley 80 de 1993 dispone que el organismo que ejerza el control fiscal en la respectiva entidad, *“deberá pronunciarse dentro de los dos (2) meses siguientes sobre los **hechos y circunstancias que determinaron tal declaración**”*.

Así las cosas con base en la presunción aludida los entes de control deben dar por **comprobado el hecho que da lugar a declarar la urgencia manifiesta**. No obstante el ente de control tiene competencia para revisar los contratos en cuanto a su objeto, necesidad y relación de causalidad con la Urgencia decretada en cada entidad, en el marco del control posterior.

Es de observar que mediante Resolución 00002230 del 27 de noviembre de 2020, el Ministerio de Salud y Protección Social prorrogó la emergencia sanitaria hasta el 28 de febrero de 2021.

Relacionado con este tema el Consejo de Estado en Sentencia del 14 de julio de 2020¹⁰ sostuvo:

En armonía con las consideraciones que se resaltaron, la Sala encuentra que en el artículo 7º del Decreto Legislativo 440 de 20 de marzo de 2020, titulado *“Contratación de urgencia”*, se dispuso que: (...)

2.3.2.1.2. Del examen de la normativa antes citada, se tiene que, como un mecanismo ágil para atender la situación de emergencia derivada de la Pandemia Covid-19, se autorizó al Gobierno Nacional para acudir al procedimiento de selección de contratación directa, *“[...] siguiendo los principios de transparencia y legalidad [...]”*. (...)

De acuerdo con estas disposiciones, cuando la causal de contratación directa es la urgencia manifiesta, **el acto administrativo que la declara hace las veces de acto de justificación de esta modalidad de contratación**. En razón a que esta causal se refiere a circunstancias excepcionales y apremiantes que exigen respuestas inmediatas del Estado, se estimó pertinente que no era obligatoria la realización de estudios previos; no obstante, la entidad se encuentra facultada para efectuarlos. SNFT.

(...)

En el anterior contexto normativo y jurisprudencial, la Sala encuentra que la facultad de contratar directamente el suministro de bienes, la prestación de servicios o la ejecución de obras para la atención de la situación de emergencia derivada de la Pandemia del Covid-19,

¹⁰¹⁰ CONSEJO DE ESTADO SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SALA 18 ESPECIAL DE DECISIÓN. Consejero ponente: OSWALDO GIRALDO LÓPEZ. Bogotá D.C., catorce (14) de julio de dos mil veinte (2020). Radicación número: 11001-03-15-000-2020-01686-00(CA). Actor: UNIDAD DE SERVICIOS PENITENCIARIOS Y CARCELARIOS – USPEC. Demandado: RESOLUCIÓN NÚMERO 000197 DE 25 DE MARZO DE 2020

por la causal de urgencia manifiesta, debe ser ejercida por las autoridades públicas a quienes se les reconoce respetando los **principios propios de la contratación estatal**, entre los que se destacan el de **legalidad, transparencia y selección objetiva**, los cuales, aunque con algunos matices, tienen aplicación en esta modalidad de selección de los contratistas. En desarrollo de tales principios, (i) la **causal que da lugar a la urgencia manifiesta corresponde a la situación de emergencia declarada por el Gobierno Nacional a través del Decreto 417 de 17 de marzo de 2020**; (ii) la **urgencia manifiesta debe ser declarada a través de un acto administrativo motivado**, en el que se ordene o autorice la celebración de o los contratos de forma directa, decisión que, a su vez, constituye el acto de justificación de la contratación directa; (iii) no es obligatorio, pero sí es aconsejable la elaboración de los estudios y documentos previos, y (iv) aunque no es obligatorio exigir la presentación de varias propuestas, se debe garantizar el **principio de selección objetiva**, precisamente a través de unos documentos elaborados por la entidad respectiva **producto de un ejercicio de planeación**, en los que se definan, entre otros aspectos, las condiciones técnicas y económicas requeridas, a partir de la necesidad a satisfacer y los mejores medios para tales propósitos, el presupuesto estimado de la contratación, el objeto contractual, las prestaciones específicas a cargo de las partes, las condiciones de calidad y oportunidad, así como las calidades del posible contratista.

Cabe resaltar que el Ministerio de Salud y Protección Social mediante Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, instruyó a los diferentes representantes de las entidades públicas, sobre la adopción de medidas necesarias en aras de garantizar la prevención y el control sanitario para evitar la propagación del COVID 19 para el cabal funcionamiento y garantía de sus correspondientes servidores y contratistas. Así mismo exhortó sobre el acatamiento de las circulares que hayan expedido los diferentes ministerios para la prevención del contagio del COVID-19, cumplir, con carácter vinculante, las recomendaciones y directrices allí impartidas.

2. ANÁLISIS DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE MEDELLÍN DE LOS CONTRATOS CELEBRADOS POR EL HGM BAJO LA MODALIDAD DE URGENCIA MANIFIESTA.

A continuación se presentan los resultados obtenidos de la verificación realizada a los contratos remitidos por el HGM, con base en la Urgencia declarada, para lo cual se tuvo en cuenta i) las competencias de que trata el artículo 43 de la Ley 80 de 1993, ii) la Circular 06 de 2020 de la Contraloría General de la República sobre el manejo de Urgencia Manifiesta durante la pandemia, iii) las recomendaciones de Colombia Compra Eficiente en la *"Guía de Transparencia en la Contratación Estatal Durante la Pandemia del Covid-19-6. Abril de 2020. V. 01."*

A continuación se resumen los resultados de la verificación realizada a la declaratoria de urgencia y los contratos suscritos por el HGM:

Cuadro 1. Análisis de los contratos celebrados por el HGM en el marco de la urgencia manifiesta de la Resolución 009 de 2021

CONTRATO	CONTRATISTA	FECHA FIRMA	OBJETO	VALOR	PLAZO	RELACIÓN CON LA DECLARACIÓN DE URGENCIA RES. 781 DE 2020 (julio 10)	JUSTIFICACIÓN TÉCNICA, JURÍDICA, PRESUPUESTAL, Y ECONÓMICA	PARAMETROS CGR CIRCULAR 06 DE 2020	PARÁMETROS "Guía de Transparencia en la Contratación Estatal Durante la Pandemia del Covid-19-6 DE ABRIL DE 2020. VERSIÓN 01."
9 C de 2021	PROSALUD	16/01/2021	Ejecutar bajo la figura de contrato sindical para la prestación de servicios de personal sede de la 80 en el proceso en hospitalización en el Hospital General de Medellín".	1.389.180.504	27 días	Está consignado en el formato "Necesidad justificada y solicitud de elaboración de contrato". Igualmente está consignado en las 37 consideraciones del contrato	Se evidenció una amplia justificación técnica, económica, presupuestal y jurídica de la contratación en los estudios previos y en el clausulado del contrato.	Verificado el expediente contractual se evidenció el cumplimiento de las recomendaciones contenidas en dicho documento relacionados con: existencia de hechos relacionados con la contratación de urgencia, immediatez, acto administrativo que declara la urgencia, idoneidad del contratista, designación del supervisor, trámites presupuestales.	Verificado el expediente contractual se evidenció el cumplimiento de los mínimos que debe contener la contratación derivada de estados de emergencia. Igualmente se cumplieron los parámetros contenidos en el capítulo XI relacionados con: 1. Necesidad. 2. Fuente de los recursos. 3. Descripción clara de los bienes, servicios u obras con especificaciones técnicas, cantidad y calidad requerida. 4. La palabra "COVID-19" de manera explícita en el contrato. 5. Modalidad de contratación utilizada con su justificación técnica, jurídica y económica. 6. Precio unitario y valor total de los bienes o servicios contratados. 7. Identificación del contratista y la información financiera. 8. Tiempos y lugares de entrega, distribución, prestación del servicio o puesta en funcionamiento. 9. Esquema de supervisión o interventoría. 10. Identificación de la Entidad Estatal y el servidor público responsable de la contratación con datos de contacto.
18C-2021	FEDSALUD	31/01/2021	Contrato sindical en servicios médicos especializados, profesionales generales en salud, tecnólogos y técnicos de la salud; de acuerdo con los requerimientos realizados por el Hospital	12.799.470.528	11 Meses	Está consignado en el formato "Necesidad justificada y solicitud de elaboración de contrato" y en los estudios previos, los cuales son muy completos.	Se evidenció una amplia justificación técnica, económica, presupuestal y jurídica de la contratación en los estudios previos y en el clausulado del contrato.	Igual al anterior	Igual al anterior
8 C de 2021	MUEBLES HOSPITALARIOS MB SAS.	22/07/2020	Adquisición de cuarenta y cinco (45) camas hospitalarias con colchón, cuarenta y cinco (45) nocheros y cuarenta y cinco (45) mesa puente para los servicios de hospitalización en el Hospital General de	288.286.290	20 Días	Igual al anterior	Igual al anterior	Igual al anterior	Igual al anterior
11C de 2021	EQUITRONICS A.S.	26/01/2021	Adquisición de Un (1) Equipo De Rayos X Portátil Para La Dotación De Los Servicios De Hospitalización Y Cuidados Especiales Del Hospital General De Medellín Sede La 80".	179.900.000	15 Días	Igual al anterior	Igual al anterior	Igual al anterior	Igual al anterior
13C de 2021	HOSPIMEDICOS MEDELLIN S.A.	25/01/2021	Adquisición de Nueve (9) Monitores de Signos Vitales y una Central de Monitoreo para la dotación de los Servicios de Cuidados Intensivos del Hospital General de Medellín	81.711.000	5 Días	Igual al anterior	Igual al anterior	Igual al anterior	Igual al anterior
14C de 2021	FARMACERES S.A	27/01/2021	Suministro Medicamentos de Propofol 10mg/ML y Midazolam Ampolla 5mg/1ml. (Estos medicamentos son catalogados por el Invima como "vitales no disponibles"	735.200.000	5 Meses	Igual al anterior	Igual al anterior	Igual al anterior	Igual al anterior

Elaboró: Oficina Asesora Jurídica CGM

Cuadro 2. Lista de chequeo sobre la gestión contractual el HGM en el marco de la urgencia manifiesta Resolución 009 de 2021

CONTRATO	8C	9C	11C	13C	14C	18C	OBSERVACIONES
VARIABLES							
¿La declaratoria de Urgencia se formalizó por acto administrativo suscrito por el Represente Legal?							Sí. Por medio de la Resolución 009 de 2021 se declara la Urgencia Manifiesta en el HGM.
¿El HGM tuvo en cuenta los lineamientos de Colombia Compra Eficiente plasmados en el documento "Guía de Transparencia en la Contratación Estatal durante la Pandemia del Covid-19-6 DE ABRIL DE 2020. VERSIÓN 01."?	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	La contratación cumple en términos generales con las sugerencias y recomendaciones del documento.
¿Los hechos y circunstancias que se pretenden atender o resolver se adecuan a la modalidad de Urgencia Manifiesta prescrita en el Manual de Contratación?	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí. El Manual de contratación del HGM establece en el artículo 33 la modalidad de contratación bajo la figura de la Urgencia Manifiesta. Es de observar que en virtud del artículo 195 de la Ley 100 de 1993 régimen de contratación de las Empresas Sociales de Salud-ESE es el privado.
¿Los contratos celebrados por el HGM tienen relación con los hechos y circunstancias relacionados con la emergencia ocasionada por el Covid-19?	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Se puede verificar al comprar la parte motiva de la declaratoria y los objetos contractuales.
¿El procedimiento ordinario de contratación que rigen en la entidad, era viable para atender la necesidad, frente a la inmediatez de la urgencia?	NO	NO	NO	NO	NO	NO	No era viable acudir a los procedimientos ordinarios
¿Pese a no requerirse estudios previos, se hicieron análisis de necesidad y conveniencia?	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí. Puede verificarse en la parte motiva de la resolución. Se advierte una necesidad clara y evidente de la adquisición del bien o servicio. Las necesidades invocadas por el HGM eran reales, no ficticias lo que imponía acudir a la contratación bajo la modalidad de Urgencia Manifiesta.
¿Pese a no requerirse estudios previos, se hicieron análisis de necesidad y conveniencia?	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí. Puede verificarse en la parte motiva de la resolución. Se advierte una necesidad clara y evidente de la adquisición del bien o servicio. Las necesidades invocadas por el HGM eran reales, no ficticias lo que imponía acudir a la contratación bajo la modalidad de Urgencia Manifiesta.

CONTRATO	8C	9C	11C	13C	14C	18C	OBSERVACIONES
VARIABLES							
¿Los bienes y servicios adquiridos son aptos e idóneos para el logro de los fines de que trata la declaratoria de Urgencia?	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	Al analizar el objeto específico de cada contrato se observa que están asociados a la declaración de Urgencia.
¿El contratista seleccionado es apto para la ejecución del contrato?	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	La adjudicación está debidamente justificada
¿Fue asignada la supervisión del contrato?	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	Se puede verificar en la minuta del contrato.
¿Fueron remitidos a este de control los antecedentes administrativos para efectos de control fiscal?	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	Sí. Los expedientes fueron recibidos entre el 31 de julio y el 8 de agosto de 2020. El HGM debe verificar el recibo efectivo de los expedientes contractuales por parte del ente de control
¿Están acreditados los hechos y circunstancias que determinaron la declaración de Urgencia tal como lo dispone el artículo 43 de la Ley 80 de 1993?	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	El Decreto 537 de 2020 expresa en el Artículo 7 sobre la Contratación de Urgencia, que "Con ocasión de la declaratoria de estado de Emergencia Sanitaria y en los términos del artículo 42 de la Ley 80 de 1993, se entiende comprobado el hecho que da lugar a declarar la Urgencia Manifiesta por parte de las entidades estatales, (...)
¿Se advierten hechos constitutivos sobre un uso indebido de la contratación de Urgencia que amerite el inicio de un proceso disciplinario?	NO	NO	NO	NO	NO	NO	Según el artículo 43 de la Ley 80, los entes de control deben pronunciarse sobre los hechos y circunstancias que determinaron tal declaración de Urgencia. En el caso concreto no observa uso indebido de esta atribución

CONCLUSIONES

- Con sustento en las consideraciones anteriores, este ente de control concluye que están probados los **hechos y circunstancias** que determinaron la declaración de Urgencia Manifiesta por parte del HGM.
- Al verificar la parte motiva y alcance de la Resolución 009 de 2021, se observa que existe una relación directa de este acto con las causas que generaron el estado de emergencia originada en el Covid-19 y que dio lugar a la expedición de medidas legislativas extraordinarias.

- En los expedientes contentivos de la contratación remitidos a este de control, se evidencia que tienen una relación directa con la declaratoria de Urgencia declarada por el HGM la cual constituía una medida administrativa excepcional. Los contratos celebrados tienen conexidad material con la misma, los cuales estaban dirigidos a evitar la propagación de la pandemia, y reducir la extensión de sus efectos en materia sanitaria y social.
- Es un hecho notorio que la situación derivada de la Pandemia del Covid-19 genera graves efectos en materia de salud pública, y que la ESE Hospital General de Medellín, tiene obligaciones en materia de salud que requerían de la pronta atención y manejo de esa situación y por tanto de medidas prontas y eficaces que permitieran garantizar los servicios a su cargo dentro del marco legal que rige la entidad.

5. PRONUNCIAMIENTO DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE MEDELLÍN SOBRE LA DECLARATORIA DE URGENCIA MANIFIESTA

Los criterios para emitir los pronunciamientos derivados de las declaratorias de Urgencia Manifiesta son los establecidos en el artículo 43 de la Ley 80 de 1993¹¹, y/o el respectivo Manual de Contratación para aquellas entidades de régimen especial.

Este órgano de control conceptúa que la **declaratoria de Urgencia** (Resolución 009 de 2021) por parte del Gerente del Hospital General de Medellín era una medida excepcional, idónea, urgente y necesaria, ya que se encontraba dirigida a enfrentar de manera eficiente las necesidades urgentes asociadas a la pandemia causadas por el Covid-19. Igualmente los contratos celebrados eran un mecanismo legal e idóneo para hacer las adquisiciones que tenían como finalidad contener y mitigar los riesgos asociados al virus COVID-19, toda vez que las modalidades de selección ordinarias previstas en el Manual de Contratación del HGM no eran eficaces ni eficientes.

Se observa que existe conexidad entre la declaratoria de la Urgencia, la justificación de la necesidad, los objetos contractuales, y los objetivos misionales del HGM.

Por tal motivo, y una vez analizados los antecedentes administrativos de la declaratoria de Urgencia Manifiesta y de los contratos respectivos remitidos por el Hospital General de Medellín, vislumbra el Despacho que encuadran dentro de los parámetros del artículo 42 de la Ley 80 de 1993 y el Manual de Contratación de la entidad; por cuanto tiene coherencia y conexidad con los hechos notorios que son de dominio público, como es la pandemia del COVID 19, además esa declaratoria tiene el debido soporte legal, fáctico y probatorio.

¹¹ ARTÍCULO 43. DEL CONTROL DE LA CONTRATACIÓN DE URGENCIA

Una vez analizada toda la documentación remitida a esta Agencia Fiscal, puede concluirse que no se presentan asuntos que ameriten un dictamen o pronunciamiento adverso o negativo por parte de este ente de control, ni tampoco el inicio de las investigaciones de orden fiscal o disciplinario.

Sin más consideraciones al respecto, este Despacho **EMITE UN PRONUNCIAMIENTO FAVORABLE** en relación con la Resolución N° 009 del 8 de enero de 2021 expedida por el Hospital General de Medellín, ya que considera que son ciertos los hechos y circunstancias que determinaron la declaración de Urgencia la cual además, hace las veces del acto administrativo de justificación de la contratación directa, de conformidad con el artículo 2.2.1.2.1.4.1. del Decreto 1082 de 2015.

Se deja constancia de que conforme la legislación vigente (Decreto Legislativo 403 de 2020¹²) en materia de control fiscal, la gestión contractual del HGM será objeto de control fiscal posterior y selectivo, por parte de la Contraloría General de Medellín, puesto que el alcance de este pronunciamiento se limitó a los **“hechos y circunstancias que determinaron tal declaración”** conforme al artículo 43 de la Ley 80 de 1993. Dicho control fiscal posterior será realizado conforme a los sistemas y principios de que trata el D.L 403 de 2020 y según el Plan General de Auditorías.

Atentamente,



DIANA CAROLINA TORRES GARCÍA
Contralor
DESPACHO DEL CONTRALOR

Proyecto: Sigifredo Chavarriaga, Profesional Universitario.
Revisó: María I.. Morales S., Jefe O. A. Jurídica

¹² Por el cual se dictan normas para la correcta implementación del Acto Legislativo 04 de 2019 y el fortalecimiento del control fiscal.