

1900 – 006 - 01

202100000807

Medellín, 2021/03/15

Doctor
DANIEL QUINTERO CALLE
Alcalde de Medellín
Centro Administrativo La Alpujarra
Correo: daniel.quintero@medellin.gov.co
Medellín

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

Respetado 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 Secretaría del Medio Ambiente, la Urgencia Manifiesta para atender el punto crítico en la vereda el Llano Corregimiento de San Cristóbal, a través de los contratos 4600088260 del 5 de enero de 2021, con el contratista ESTRUCTURAS Y PAVIMENTOS S,A,S., con cuantía indeterminada, pero determinable y que para efectos legales se toma la suma de DOS MIL SEISCIENTOS CUARENTA MILLONES DE PESOS (\$2.640.000.000) con AU e IVA incluido, así como el contrato de interventoría

Nro.4600088261 del 5 de enero de 2021, con la constructora Trainpro S.A.S., cuyo objeto es la interventoría al contrato que tiene por objeto “URGENCIA MANIFIESTA PARA LA ATENCIÓN DEL PUNTO CRÍTICO EN LA VEREDA EL LLANO CORREGIMIENTO DE SAN CRISTÓBAL”. Por valor de TRECIENTOS SESENTA MILLONES DE PESOS (\$360.000.000).

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 del punto crítico en la vereda el Llano Corregimiento de San Cristóbal.

1.3. Mediante oficio remisorio radicado con el Nro. 20213004745 del 07 de enero de 2021 de la Alcaldía de Medellín (Radicado CGM 202100000024 del 8 de enero de 2021) se remite a este organismo de control los contratos que celebró para mitigar la Urgencia de la Vereda el Llano con la vereda el Naranjal del corregimiento San Cristóbal, a través de los contratos Nro. 4600088260 y Nro. 4600088261 ambos de la presente anualidad.

“En atención a que el municipio de Medellín declaró una urgencia manifiesta mediante el Decreto 0989 de 2020, Por medio del cual se declara una urgencia manifiesta para la atención de la emergencia en tres puntos críticos ocasionados por la temporada de lluvias y se autorizan los gastos para atender dicha problemática y que a la secretaria de Infraestructura Fiscal corresponde atender el primer punto de afectación ubicado en la calle 81 Nro. 150CB.257, vía principal que comunica la vereda el Llano con la vereda el Naranjal del corregimiento de San Cristóbal, esta dependencia conforme al artículo 43 de la Ley 80 de 1993, remite el expediente de los antecedentes administrativos de la urgencia manifiesta y los contratos celebrados para la atención de este punto

En la actualidad los contratistas se encuentran gestionando el tema de las garantías tan pronto se tengan se remitirán al ente de control”

1.4. Mediante oficio remisorio radicado con el Nro. 202130044299 del 11 de febrero de 2021 de la Alcaldía de Medellín (Radicado CGM 202100000324 del 15 de febrero de 2021) se complementó la información faltante y relacionada con el expediente de declaratoria de Urgencia Manifiesta (Decreto 989 de 2020) Punto Crítico Vereda El Llano en los siguientes términos:

“(…)

Conforme a lo anterior, nos permitimos complementar el expediente con los soportes de la gestión de las garantías , en los cuales podrán evidenciar las dificultades que se presentaron para obtenerlas en atención a que por tratarse de una urgencia manifiesta varias se negaron a otorgarlas, siendo posible su expedición por seguros del Estado pero con una retroactividad de 30 días desde su emisión , conforme se acredita con los soportes que se envían, so pena de no obtener garantías para el contrato. Esta situación justifica que se envíe dicha información en esta fecha.”

2. MATERIAL PROBATORIO

En el expediente remitido a esta Agencia Fiscal obran las siguientes pruebas documentales:

2.1. ACTO ADMINISTRATIVO QUE DECLARAN LA URGENCIA MANIFIESTA.

Decreto 0989, mediante el cual se declara la Urgencia Manifiesta.

2.2. EI CONTRATO DE OBRA Y DE INTERVENTORÍA.

Registro presupuestal Nro. 5100008222 del 30 de noviembre de 2020, correspondiente al mencionado contrato de obra.

Registro presupuestal Nro. 5200004897 del 30 de noviembre de 2020, asignado al contrato de interventoría.

Informe Parcial de Supervisión e Interventoría del 11 de noviembre de 2020.

Informe parcial de supervisión del 20 de diciembre de 2020, a efectos de informar el avance realizado en la ejecución del contrato 4600088261 DE 2020.

Oficio radicado el 25 de noviembre mediante el cual la Secretaría de Movilidad aprueba el PMT del Plan de Manejo de Tránsito presentado para la ejecución del Decreto 0989 de 2020, concretamente la “URGENCIA MANIFIESTA PARA LA ATENCIÓN DEL PUNTO CRÍTICO EN LA VEREDA EL LLANO CORREGIMIENTO DE SAN CRISTÓBAL.

Carta de Invitación suscrita el 6 de noviembre de 2020, por la Secretaría de Infraestructura dirigida a la señora MARTA DORIS RENDÓN MUÑOZ, para participar en la contratación directa de contrato de obra.

INFORME TÉCNICO-URGENCIA cuya ubicación fue descrita así: Corregimiento de San Cristóbal-Vereda El Llano, de fecha 14 de septiembre del 2020, elevado a partir de la Visita Técnica por Afectación en la vía y realizado por los señores Alfredo Enrique De Fex Toro y Juan Pablo Vargas Acosta, cuyo asunto fue indicado de la siguiente manera: ANÁLISIS DEL TRABAJO DE CAMPO E INFORMACIÓN CARTOGRÁFICA.

Los Documentos antes descritos, son el respaldo de la anunciada Urgencia Manifiesta, por consiguiente, todo el proceso contractual resultante de la misma, se verificará en ejercicio del control posterior que pueda realizarse sobre toda la actividad referente a la contratación como consecuencia de la aplicación del concepto favorable o no.

Por tal motivo, es importante realizar el análisis normativo y jurisprudencial aplicable al caso, lo cual debe ser de pleno conocimiento de la administración municipal por haberla declarado.

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

El ordenamiento jurídico colombiano nos trae la figura de la Urgencia Manifiesta, como una institución jurídica mediante la cual los ordenadores del gasto a través de una causal legal pueden contratar directamente cuando median circunstancias taxativas que deben ser utilizadas inmediatamente para evitar daños mayores.

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”.

Así pues que su uso debe estar precedido de una inminente necesidad clara y evidente de las obras, bienes o servicios en un tiempo en que llevar a cabo todo lo que implica el

tramite reglado de un proceso de selección podría traer consecucionalmente una calamidad mayor a aquella.

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.

La decisión administrativa que declara la Urgencia Manifiesta debe ser motivada, como quiera que se expide en el marco de un procedimiento reglado, como es el proceso contractual y para ello se debe acudir a la exposición de los hechos excepcionales que justifican recurrir a la figura y la manifestación de los contratos que deben celebrarse para conjurar la crisis o evitarla.

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, 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.

En ese orden el Consejo de Estado en providencia del 27 de febrero de 2011 ha señalado: *“la urgencia manifiesta procede en aquellos eventos en los cuales puede suscitarse la necesidad de remediar o evitar males presentes o futuros pero inminentes, provocados bien sea en virtud de los estados de excepción, o por la paralización de los servicios públicos, o provenientes de situaciones de calamidad o hechos constitutivos de fuerza mayor o desastres, o cualquier otra circunstancia similar que tampoco dé espera en su solución, de tal manera que resulte inconveniente el trámite del proceso licitatorio de selección de contratistas reglado en el estatuto contractual, por cuanto implica el agotamiento de una serie de etapas que se toman su tiempo y hacen más o menos largo el lapso para adjudicar el respectivo contrato, circunstancia que, frente a una situación de urgencia obviamente resulta entorpecedora, porque la solución en estas condiciones, puede llegar tardíamente, cuando ya se haya producido o agravado el daño”*

En atención a las directrices que se imparten a través de la citada decisión judicial, se advierte en el presente caso que 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 suscrito por los señores Alfredo Enrique De Fex Toro, Profesional Especializado-Contratista SIF y Juan Pablo Vargas Acosta Profesional Universitario-SIF.

“EVALUACIÓN DEL IMPACTO SOCIAL Y ECONÓMICO DEL EVENTO

Si se llegase a afectar la movilidad el sector, esta es la única vía de ingreso para las rutas urbanas, camiones recolectores de leche, camiones con productos agrícolas y el ingreso de vehículos pequeños para las fincas. Si se cierra ésta vía, quedaría como única vía de acceso a la vereda Naranjal la antigua vía al mar, ingresando por la vereda Boquerón y de allí acceder a la vereda Naranjal; lo cual incrementaría el recorrido en una (1) hora aproximadamente, teniendo en cuenta que las condiciones de la antigua vía al mar no son las más óptimas.

CONCLUSIONES y RECOMENDACIONES

} La zona donde se observa el nuevo movimiento en masa es recurrente en este tipo de fenómenos naturales debido la condición de riesgo del sector.

El sector es de alta pendiente, cuenta con unas cunetas adosadas a la vía, pero al parecer son insuficientes en época de lluvia.

} El talud se observa inestable y el deslizamiento está activo, además con el incremento de las lluvias que se pronostican para las próximas semanas puede verse afectada la calzada vehicular en su costado sur, desprenderse más masa y represar la quebrada la Iguaná. Centro Administrativo Municipal CAM Calle 44 N° 52-165. Código Postal 50015 Línea de Atención a la Ciudadanía: (57) 44 44 144 Conmutador: 385 5555 Medellín - Colombia

} Como la afectación es de gran magnitud se requiere de forma urgente la intervención en el sitio, con la ejecución de una estructura de contención de aproximadamente 25 de largo, ubicada en un costado de la vía, contigua a la obra anteriormente ejecutada, para la estabilización de la vía

} Como obras complementarias se deberán incluir el mejoramiento de las cunetas de la vía, la ejecución de un canal disipador escalonado hasta el cauce de la quebrada, la ejecución de obras de bioingeniería en el talud ubicado entre la vía y la quebrada, que incluyen la perfilación del talud, la revegetabilización, cunetas, rondas de coronación, que permiten llevar las aguas hasta el cauce de la quebrada La Iguaná.

} Se debe monitorear la quebrada continuamente, ya que un represamiento y posterior avalancha torrencial puede afectar las viviendas que se ubican cerca de la Playita sector de La Bocatoma, 650 metros aguas abajo.

} Se recomienda restringir el paso de vehículos de alto tonelaje en la zona, ya que por su peso y vibración podrían contribuir de una forma alta al deterioro definitivo de la vía.

} Sí bien no se ha perdido la movilidad de forma completa, se debe determinar de forma urgente los estudios y el tipo de intervención que se debe realizar en la calzada vehicular,

} Igualmente el riesgo de un nuevo represamiento de la quebrada la Iguaná es inminente, dado el material suelto, saturado e inestable, por lo tanto, se debe determinar de forma urgente el tipo de intervención no solo en la vía, sino también en el talud, en general hasta llegar al cauce de la quebrada.

} Se debe tener en cuenta que el predio donde se acometerían las obras es de propiedad particular, propietario señor Álvaro Uribe Moreno, quién ha mostrado su voluntad de autorizar la ejecución de las mismas

} El muro elaborado por la Secretaria de Infraestructura en el año 2019, no está afectado y no está relacionado con el nuevo movimiento en masa. Este corresponde a un nuevo movimiento de mayor magnitud y adyacente a la obra anteriormente ejecutada.

} Igualmente como se tiene que realizar una descarga de aguas a la quebrada La Iguaná, se debe solicitar permiso a la autoridad ambiental para la descarga de las mismas. Centro Administrativo Municipal CAM Calle 44 N° 52-165. Código Postal 50015 Línea de Atención a la Ciudadanía: (57) 44 44 144 Conmutador: 385 5555 Medellín - Colombia

} Por la situación encontrada, se recomienda comenzar unos procesos de socialización con la comunidad por cualquier eventualidad que pudiera ocurrir hasta que la obra se ejecute.

} Cabe mencionar que la visita técnica de inspección es de carácter visual, y por lo tanto esta evaluación es limitada y no impide que posteriormente se puedan presentar situaciones que se escapan del alcance de esta valoración". **Resaltas propias.**

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 Cristobal, comuna 3 parte alta-movimiento en masa via 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 publica 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 primer punto de afectación en longitud 75.537400 y latitud 6.249315, el personal de la secretaría de infraestructura física ha identificado un punto crítico que requiere una atención urgente en la calle 81 nro. 150 cb-257 vía principal que comunica la vereda el llano con la vereda naranjal del corregimiento de San Cristobal (coordenadas 6°17'50,"-75°39'05"W). Sobre este tema se ha realizado varias visitas y seguimiento por parte del personal escrito a la secretaria de infraestructura física, donde se vienen presentando movimientos en masa que afectan la vía que se puede afectar en forma permanente sino se toman medidas de estabilización, pues estos movimientos han afectado la calzada vehicular e incluso han llegado a la quebrada la Iguana

Se incorporan los informes de la visita del día 14 de septiembre y su complementación del 22 de octubre de 2020, donde se caracterizó el sector, se evidenció la necesidad de intervención y donde, a pesar de la intervención perentoria de la unidad de intervenciones directas mientras se acometen obras definitivas, la situación es crítica y es inminente una pérdida de la movilidad peatonal y vehicular del sector, derivado de un gran movimiento en masa ubicado a un costado de la vía. En el primer informe se señaló:

“la zona se caracteriza por ser de alta pendiente clasificada según el plan de ordenamiento territorial para Medellín POT, acuerdo 48 de 2014, como suelo rural y agrícola, zona de amenaza baja por movimientos en masa y de amenaza alta por avenidas torrenciales e inundaciones y en general zona con condiciones de riesgo [...].

La zona se caracteriza por sus altas pendientes, su alta riqueza hídrica, la filtración de aguas se realiza pendiente arriba para los diferentes y abundantes cultivos que posee la zona y por ser la zona mas baja aparece nuevamente, aumentando la saturación de los taludes y zonas cercanas. Igualmente por estar ubicada en el retiro de la quebrada la iguana, la distancia en línea recta desde la vía hasta el cauce de la quebrada es de aproximadamente 50 metros.

[...]El 8 de septiembre de 2020, en la madrugada ocurrió un deslizamiento en masa el cual en gran parte se depositó sobre el cauce de la quebrada la Iguana. El cauce fue intervenido con maquinaria de la secretaria del Medio Ambiente para evitar un represamiento de la misma.

El movimiento en masa es tipo rotacional, se caracteriza por su alta pendiente, por una alta humedad y la gran cantidad de material desplazado, el cual está próximo a moverse ladera abajo si continua la temporada de lluvias amenazando taponar nuevamente la quebrada.

El movimiento en masa dejó un escarpe de aproximadamente cinco metros de alto muy cercano a la vía y se observan unas fracturas o grietas sobre la calzada vehicular. El deslizamiento es remortante y en cualquier momento puede afectar la calzada vehicular y su movilidad. En la actualidad la franja afectada en la vía es de aproximadamente 25 metros de largo. [...].

”

Con fundamento en el acto administrativo que declaró 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”.

Así las cosas, esta Agencia Fiscal considera que, de acuerdo con lo explicado líneas atrás, resulta procedente indicar que el acto administrativo de la declaratoria de la Urgencia Manifiesta consulta el ordenamiento jurídico, en tanto que consulta las normas que le sirvieron de sustento, así lo indica la Alta Corporación en sentencia del ocho (8) de julio de dos mil diez (2010) Radicación número: 11001-03-24-000-2005-00092-0, Consejero ponente: RAFAEL E. OSTAU DE LAFONT PIANETA.

Así las cosas, quien realiza la revisión del acto administrativo que contiene la declaración de Urgencia Manifiesta, no hace más que hacer una valoración jurídica inicial de esa declaración y con base en ello considerar o estimar si hay mérito o no para solicitar a las autoridades competentes iniciar las acciones que a su juicio sean procedentes. Una posibilidad de esa valoración es la de que el funcionario estime que la declaratoria de Urgencia Manifiesta no era procedente en el caso concreto de que se trate, y a partir de allí opte por solicitar las investigaciones o acciones pertinentes respecto de los funcionarios que hubieren actuado en tal declaratoria y en la celebración de los correspondientes contratos, y será en virtud de esas investigaciones y acciones que se juzgará la actuación de aquellos, y se determinará si son o no responsables en el campo respectivo: fiscal, disciplinario, etc. y se tomarán las medidas que correspondan a esa responsabilidad. Significa lo anterior que el funcionario que realiza el examen del acto declaratorio de la Urgencia Manifiesta solamente realiza una averiguación tendiente a

verificar si en ese caso hay lugar o no a iniciar acciones relacionadas con la conducta de los funcionarios que tomaron parte en la celebración de esos contratos.

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, la revisión de sus garantías conforme 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 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, incluyendo la suscripción de las garantías de esta actividad contractual, pues el examen en este caso se hizo respecto de la declaratoria de la Urgencia, sin que se haya incluido la actividad contractual, pues esta última será objeto del control posterior.**

Atentamente,



DIANA CAROLINA TORRES GARCÍA
Contralor
DESPACHO DEL CONTRALOR

Proyecto: Beatriz E. Colorado./ Profesional Universitario
Revisó: María I. Morales S – Jefe O. A. Jurídica