



1000

Medellín, 17 de febrero de 2023

Doctor
DANIEL QUINTERO CALLE
Alcalde Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín
Centro Administrativo Municipal CAM
Calle 44 N° 52-165
Código Postal 50015.

ASUNTO: **CONCEPTO FAVORABLE** frente a la **URGENCIA MANIFIESTA** declarada por el Municipio de Medellín mediante Decretos 0473 del 14 de julio de 2022 *"Por medio del cual se declara Urgencia Manifiesta para la atención de los puntos críticos ocasionados por la temporada de lluvias en el Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín"*. y Decreto 0499 del 22 de julio de 2022 *"Por medio del cual se declara urgencia manifiesta con ocasión a la temporada de lluvias en el Corregimiento de San Antonio de Prado del Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín"* que sirvieron de soporte para la suscripción del contrato **4600096098**, cuyo objeto fue: *"Construcción de obras para la reducción del riesgo de desastres en las comunas 3, 8, 80, y 90 del Distrito de Medellín, en el marco de las urgencias manifiestas 473 y 499 de 2022"*

Respetado doctor Quintero Calle:

Le corresponde a la **Contraloría General de Medellín** la función del **Control** de la contratación y legalidad de las **URGENCIAS MANIFIESTAS** declaradas por nuestros sujetos de control fiscal en cumplimiento de lo consagrado en el artículo 43 de la Ley 80 de 1993.

En este sentido, es procedente 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 unas **consideraciones jurídicas** y concluir con un **pronunciamiento** frente al mismo.

Como se indicó en precedente le corresponde a la **Contraloría General de Medellín** la función del **Control** de la contratación y legalidad de las **URGENCIAS MANIFIESTAS** declaradas por nuestros sujetos de control fiscal en cumplimiento de lo consagrado en el artículo 43 de la Ley 80 de 1993.

En este sentido, es procedente 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 unas **consideraciones jurídicas** y concluir con un **pronunciamiento** frente al mismo.

1. ANTECEDENTES

Mediante oficio del 22 de diciembre de 2022, radicado en nuestro sistema interno con el número R202200003889 la Directora del Departamento Administrativo de Gestión del Riesgo de Desastres –DAGRD- del Distrito de Medellín, remite el contrato celebrado por esa dependencia y el Consorcio Mitigación 2022; con sus respectivos soportes contractuales que tuvo como sustento los Decretos 0473 y 0499 del 2022 por los cuales se decretaron unas Urgencias Manifiestas y cuyo objeto contractual fue: *“Construcción de obras para la reducción del riesgo de desastres en las comunas 3, 8, 80, y 90 del Distrito de Medellín, en el marco de las urgencias manifiestas 473 y 499 de 2022”*.

Los actos administrativos que decretaron las Urgencias Manifiestas fueron suscritos por el señor Alcalde del Distrito Especial de Medellín, en uso de las atribuciones que le confieren los artículos 315 de la Constitución Nacional, 42 y 43 de la Ley 80 de 1993 y por la Directora del Departamento Administrativo de Gestión del Riesgo de Desastres “DAGRD”, que el Despacho sintetizará, de cada uno de ellos, sus aspectos fácticos más relevantes.

En el Decreto 0473 del 14 de julio de 2022, se expone que el 20 de junio de 2022, se presentó un movimiento en masa rotacional en una zona correspondiente al límite urbano rural entre la comuna ocho (8) “barrio Llanaditas” y el corregimiento de Santa Elena, sector conocido como el Faro.

El movimiento que allí se presentó provocó el colapso de una serie de viviendas sobre el costado occidental del sendero conocido como “camino de la vida” y comprometió la estabilidad de otras viviendas ubicadas en cota inferior, las cuales se encuentran en la zona de propagación del proceso de remoción en masa, por lo cual pueden resultar afectadas por el empuje del material desplazado. Este material movilizado y parte de los escombros correspondientes a las edificaciones colapsadas, permanecen actualmente, acumulados sobre el cuerpo y pata del movimiento, por lo que bajo la presencia de nuevas precipitaciones, podría desplazarse en dirección al cauce de la quebrada Chorro Hondo, pudiendo ocasionar una posible obstrucción parcial o total del drenaje, que podría generar cambios en la dinámica natural del mismo y configurar escenarios de riesgos de tipo inundación súbita, afectando las unidades habitacionales asentadas en el cauce de dicho drenaje.

El 27 de junio de 2022, se presentó un movimiento en masa tipo deslizamiento traslacional en el talud de corte de la vía correspondiente a la Carrera 44, a la altura del sitio de nomenclatura CR 44 N° 66-102, en el sector conocido como Palos Verdes del Barrio Manrique Central N° 2, comuna 3 de Medellín. El movimiento se desarrolla en un área clasificada como Zona de Amenaza Alta, por movimientos en masa, según el Plan de Ordenamiento Territorial vigente de Medellín (*Acuerdo 048 de 2014*).

Es necesario tener en cuenta que, para garantizar la estabilidad del talud afectado, la seguridad de las viviendas y proteger la integridad física de las personas que habitan estas edificaciones, fue necesario llevar a cabo un estudio -geológico – geotécnico-, realizado con ocasión de la celebración del contrato **4600095696**, cuyo objeto fue: “*Estudios y Diseños para la reducción del Riesgo de Desastres en las comunas 3, 8, 80 y 90 del Distrito de Medellín, en el marco de las urgencias manifiestas decretos 473 y 499 de 2022*”, contrato y revisión de urgencias manifiestas cuyo pronunciamiento por parte de este Órgano de Control fue favorable y remitido al sujeto vigilado mediante oficio del 2 de diciembre de 2022 Radicado 202200004173.

Se presentó de igual forma, la reactivación del movimiento en masa, en la última semana del mes de junio de 2022, en el Barrio Villatina de la comuna 8, en el que hubo un deslizamiento inicial, desarrollado en talud de corte de la vía correspondiente a la calle 54, comprometiendo la estabilidad del sendero peatonal ubicado en cota superior y la seguridad de las viviendas localizadas en la parte alta y baja del talud, afectando además, la operación de la calzada vehicular por acumulación de material. El desprendimiento continuo de material, bajo las incidencias de las precipitaciones intensas y acumuladas que han caracterizado la reciente temporada de lluvias del año 2022, puede comprometer cada vez más, la

infraestructura vial y habitacional localizada especialmente sobre la corona del talud. La pérdida de suelo de soporte del sendero peatonal, en el corto plazo, bajo la influencia de las actuales temporadas de lluvias, se puede extender hacia el área de cimentación de las viviendas ubicadas sobre el costado norte del sendero, cuyo sistema de fundación quedaría comprometido, requiriendo actuación inmediata teniendo en cuenta que la evolución del movimiento compromete la estabilidad de las viviendas ubicadas alrededor del proceso de remoción en masa.

Se reactivó el movimiento en masa desarrollado en el sitio con nomenclatura Carrera 71 # 2 Sur, en la zona de acceso a la Urbanización la Palmera, ubicada en la Vereda las Palmas del Corregimiento de Santa Elena. Es un movimiento de masa antiguo que se mantuvo suspendido durante varios años, el cual se reactivó en virtud de la intensidad y alta frecuencia de las precipitaciones que se han registrado durante las últimas temporadas de lluvias, se ha evidenciado una evolución del desplazamiento a través de las evidencias morfológicas que permiten concluir el crecimiento lateral del proceso y un comportamiento progresivo y retrogresivo que sugiere que la superficie de falla se está extendiendo tanto en la dirección del movimiento (*avance en pata*) como en la dirección opuesta (*avance en la corona*).

En la actualidad se está configurando un escenario de riesgo complejo por movimiento en masa que compromete infraestructura vial, habitacional y de servicios públicos. La trayectoria de propagación del movimiento se proyecta en dirección al cauce de la quebrada la Escopetería 1, lo que podría representar una eventual obstrucción parcial o total de cauce que afecte la dinámica hidrológica natural del drenaje, aumentando la probabilidad de ocurrencia de crecientes súbitas que comprometan la infraestructura ubicada aguas abajo, de similar o mayor magnitud de las asociadas al evento ocurrido el 7 de mayo de 2021, el cual afectó la malla vial de la loma el Tesoro y el Edificio Q Office.

De acuerdo con la dinámica y magnitud del movimiento en masa y las afectaciones proyectadas para los elementos expuestos del escenario de riesgo (*quebrada la Escopetería 1, vía de acceso a la Urbanización la Palmera y unidades habitacionales*) se requiere de intervención urgente a través de la ejecución de una serie de obras de mitigación que permitan mejorar el drenaje superficial y subsuperficial del volumen del suelo inestable, de manera que se logre reducir la velocidad de las deformaciones y disminuir el impacto de los elementos de la referencia.

Por otra parte, la Secretaría de Infraestructura Física, levantó fichas técnicas y evidencias fotográficas de la situación de riesgo que amerita una intervención inmediata sobre el avance en el hundimiento en ambas calzadas de la vía las

Palmas entre el Restaurante San Carbón y el Hotel Intercontinental en la Calle 16 con la Carrera 29 en el Barrio las Lomas N° 2, zona que se enmarca sobre la cobertura de la quebrada la Yerbabuena bajo la vía.

El hundimiento de la calzada de la vía las Palmas, está evidenciando un proceso dinámico en el que en pocos días se manifiesta una nueva depresión de la rasante que acumulativamente representa un asentamiento diferencial con el resto de la vía transversalmente, lo que lleva a los vehículos a experimentar un desequilibrio lateral al circular por la vía, situación que es más riesgosa para vehículos pequeños como motos y bicicletas, considerando adicionalmente que esta importante vía de la ciudad es de alta velocidad y alto tráfico por la estrategia de movilidad que representa.

El contrato celebrado para mitigar este último punto crítico (*hundimiento en la vía las Palmas, Sector San carbón y Hotel Intercontinental en la calle 16 con la Carrera 29 en el Barrio las Lomas N° 2, Zona que se enmarca sobre la cobertura de la quebrada la Yerbabuena bajo la vía*) ya fue objeto de pronunciamiento por parte de este Órgano de Control mediante oficio del 9 de septiembre de 2022 Radicado 202200002762.

Ahora bien, con relación al Decreto 0499 del 22 de julio de 2022, se arguye en el proveído que el día 13 de julio de 2022 a las 2:45 PM, se presentó un movimiento en masa en la Vereda la Verde del Corregimiento de San Antonio de Prado, sobre el costado occidental de la zona donde se ubican los galpones de la empresa Pollo Coa, en la ladera que se extiende hacia la margen izquierda de la quebrada Doña María en el tramo comprendido entre la Institución Educativa el Encanto y el sector Santa Rita. Se trata de un movimiento tipo deslizamiento desarrollado en una ladera de alta pendiente modelada en el perfil de meteorización del Stock de AltaVista, el cual tiene origen natural condicionado por las características geológicas, geomorfológicas e hidrológicas particulares de la vertiente.

Se enfatiza por otra parte, que el movimiento en masa se produce en la parte alta de una ladera caracterizada por la confluencia de varias líneas de drenaje cartografiadas en la red hídrica del Plan de Ordenamiento Territorial (Acuerdo 048 de 2014). Esta zona de concentración de aguas, supone un alto grado de saturación de terreno, bajo la influencia de las precipitaciones antecedentes y precedentes producto de la prolongada e intensiva temporada de lluvias por lo que atraviesa la Zona Andina, además de un aumento de la presión de poros del suelo que conlleva a la pérdida de su resistencia al corte, de ahí que se materializara un fenómeno amenazante de dimensiones considerables que se convierte en un reflejo de la

dinámica natural de la cuenca que hace parte de los procesos de modelado del relieve y evolución del paisaje.

Se acota que el material movilizado presenta alta variabilidad textual y granulométrica en virtud de las características del perfil de meteorización del Stock de AltaVista que expone grandes espesores de suprolito limonoarenoso y zona de transición de suelo –roca (Suelos finos como limos y arcillas, arenas, gravas y fragmentos de orden centimétrico).

2. MATERIAL PROBATORIO DE LA DECLARATORIA DE URGENCIA MANIFIESTA

Como piezas probatorias de las declaratorias de las Urgencias Manifiesta, todas ellas documentales, remitidas en CD por la Directora del Departamento Administrativo de Gestión del Riesgo de Desastre –DARGD-, mediante oficio de 22 de diciembre de 2022¹ que soportan la suscripción del Contrato **4600096098**, como son los decretos de Urgencia Manifiesta, documentos del contratista y documentos precontractuales y contractuales

2.1. ACTUACIONES CONTRACTUALES DEL CONTRATO 4600096098 QUE TUVO COMO SOPORTE LOS DECRETOS 0473 DEL 12 DE JULIO DE 2022 Y 0499 DEL 22 DE JULIO DE 2022

Es importante recordar que la finalidad de los actos contractuales ejecutados por cualquier entidad pública en desarrollo de la declaratoria de una Urgencia Manifiesta, es autorizar la celebración de contratos de forma directa, obviando los procedimientos de selección que normalmente deben adelantarse para elegir al contratista, sin embargo, hay que tener en cuenta que se deben aplicar todos los principios de la contratación estatal, cuales son: transparencia, economía, responsabilidad y deber de selección objetiva.

Se detalla a continuación la información precontractual y contractual remitidos en CD a este Ente de Control Fiscal, en cumplimiento de la Urgencia Manifiesta decretada mediante Decreto 0473 del 14 de julio de 2022 y 0499 del 22 de julio de 2022.

¹ Radicado interno R202200003889 y su Correspondiente CD

2.1.1. Documentos Contractuales:

Como documentos contractuales del Contrato **4600096098** celebrado entre el Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín-Departamento Administrativo de Gestión del Riesgo de Desastre-DAGRD- y el Consorcio Mitigación 2022, cuyo objeto fue: *“Construcción de obras para la reducción del riesgo de desastres en las comunas 3, 8, 80, y 90 del Distrito de Medellín, en el marco de las urgencias manifiestas 473 y 499 de 2022”*, por un valor de Dos Mil Novecientos Noventa y Cuatro Millones Ochenta Mil Doscientos Setenta y Cinco Pesos (\$2.994.080.275) Incluido AU y con un plazo contractual de cinco meses contados a partir de la orden de inicio, se remitieron los siguientes documentos, los cuales se extraen del respectivo CD aportado.

- Decreto 0473 del 12 de julio de 2022
- Decreto 0499 del 22 de julio de 2022
- Estudios previos de los riesgos materializados en las comunas 3, 8, 80 (San Antonio de Prado) ,90 (Santa Elena) del Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación.
- Presupuesto oficial por valor de Dos Mil Novecientos Noventa y Cuatro Millones Ochenta Mil Doscientos Setenta y Cinco Pesos (\$2.994.080.275) Incluido AU.
- Orden de inicio de actividades del 19 de agosto de 2022
- Certificados de Disponibilidad Presupuestal Números 4000110377 del 16-08-2022 por valor de \$500.000.000, 4000111575 del 22-11-2022 por valor de \$1.439.209.170 y 4000111761 del 12-12-2022 por valor de \$1.054.871.105 para un valor total de \$2.994.080.275.
- Registro Presupuestal 5100008377 del 25 de noviembre de 2022 por valor de \$1.939.209.170 y 5100008381 del 15 de diciembre de 2022 por un valor de \$1.054.871.105, para un valor total de \$2.994.080.275.
- Matriz de riesgos
- Contrato Electrónico Secop y anexo del mismo.

2.1.1.1 .Documentos del contratista

- Carta de Presentación
- Carta Concursal
- Copia de Cédula de Representante Legal
- RUT del Consorcio
- Certificación Bancaria
- Compromiso Anticorrupción

- Antecedentes judiciales, medidas correctivas, antecedentes disciplinarios y Boletín de Responsables Fiscales de las personas naturales y jurídicas que conforman el consorcio.

3. CONSIDERACIONES JURÍDICAS SOBRE LA URGENCIA MANIFIESTA Y LA CONTRATACIÓN DERIVADA DE SU DECLARATORIA

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 si era procedente o no la declaratoria de la Urgencia Manifiesta de que se trata, se hará un análisis normativo y jurisprudencial aplicable al caso, así:

4. 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 realizar un proceso de selección de contratistas.

La Ley 80 de 1993, por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, 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.”.

A su vez, el artículo 2° de la Ley 1150 de 2007, establece que la escogencia del contratista se efectuará con arreglo a las modalidades de selección de licitación pública, selección abreviada, concurso de méritos y contratación directa. En el numeral 4° de la disposición antes citada se determina como una tipología de selección de contratación directa la Urgencia Manifiesta.

Nótese que el artículo 42 de la Ley 80 de 1993, privilegia el interés general por encima de las formalidades, pues al prescindirse del proceso de selección del contratista a través de convocatoria pública, lo primordial es evitar la paralización del servicio público o restablecerlo en forma inmediata.

Es procedente indicar que esta figura no sólo fue instituida para remediar hechos ya acaecidos y que afectan la prestación de los servicios públicos, sino también para evitar situaciones que pondrían en grave riesgo a la comunidad, sin que esto último implique la utilización de la figura para amparar la negligencia de la administración y eludir así los procedimientos de selección del contratista legalmente establecidos para ello.

En este orden y de presentarse una situación que implique grave peligro para la población u otra situación que involucre la utilización de la medida, ello debe hacerse, a fin de evitar un mal mayor.

Dicha figura fue abordada por la Corte Constitucional en Sentencia C - 772 de 1998, definiéndola así:

“La Urgencia Manifiesta es una situación que puede decretar directamente cualquier autoridad administrativa, sin que medie autorización previa, a través de acto debidamente motivado. Que ella existe o se configura cuando se acredite la existencia de uno de los siguientes presupuestos: -Cuando la continuidad del servicio exija 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 concurso públicos.”

De igual forma, la Sección Tercera del Consejo de Estado se ha pronunciado en torno a los elementos esenciales de la Urgencia Manifiesta, en los siguientes términos²:

“La Ley 80 de 1993, artículos 41 a 43 incorporó la figura de la urgencia manifiesta como una modalidad de contratación directa. Se trata entonces de un mecanismo excepcional, diseñado con el único propósito de otorgarle instrumentos efectivos

² Subsección C, Sección Tercera del Consejo de Estado, 7 de febrero de 2011, expediente: 34425, C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

a las entidades estatales para celebrar los contratos necesarios, con el fin de enfrentar situaciones de crisis, cuando dichos contratos, en razón de circunstancias de conflicto o crisis, es del todo imposible celebrarlos a través de la licitación pública o la contratación directa. Es decir, cuando la Administración no cuenta con el plazo indispensable para adelantar un procedimiento ordinario de escogencia de contratistas.

En otras palabras, si analizada la situación de crisis se observa que la Administración puede enfrentarla desarrollando un proceso licitatorio o sencillamente acudiendo a las reglas de la contratación directa, se hace imposible, en consecuencia, una declaratoria de urgencia manifiesta. (...) En este orden de ideas, "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.

Por otra parte, para la Sala resulta claro que uno de los elementos esenciales de la urgencia manifiesta lo constituye la obligación de verificar que el objeto del contrato necesita su permanencia, es decir, que se requiere garantizar por parte de la Administración la continuidad de un servicio que exige suministro de bienes, ejecución de obras o la propia prestación de servicios.

En providencia más reciente, ese Alto Tribunal se refirió a los principios en los cuales se debe fundamentar la declaratoria de una Urgencia Manifiesta³, expresó:

"La figura de la Urgencia Manifiesta se sustenta en, al menos, tres principios:

Por un lado, el principio de necesidad que consiste en que debe existir una situación real que amenace el interés público ya sea por un hecho consumado,

³ Consejo de Estado-Sala de lo Contencioso Administrativo-Sección Tercera-Subsección A-Consejo Ponente: Hernán Andrade Rincón (E), Radicación número: 76001-23-31-000-2002-04055-01(41768) del 16 de julio de 2015

presente o futuro y que hace necesaria la adopción de medidas inmediatas y eficaces para enfrentarla.

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

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

Igualmente, se concluye que la decisión que en ese sentido se adopte ha de ser sometida a control posterior por el órgano competente, en la medida en que debe verificarse que su declaratoria se dicte con apego a la disposición legal que la regula, so pena de iniciar las investigaciones disciplinarias o penales a que haya lugar por su empleo indebido”.

De modo similar, la Procuraduría General de la Nación respecto a la Urgencia Manifiesta ha sostenido⁴:

“Si un hecho es de Urgencia Manifiesta se impone su atención inmediata, prevalece su solución con el fin de proteger el interés público, la sociedad que es o pueda ser afectada por el mismo, pues lo importante desde el punto de vista de los fines del Estado a los cuales sirve la contratación como instrumento jurídico es la protección a la comunidad y el logro de la atención de los servicios y funciones que a las entidades estatales les corresponde legalmente cumplir. Ello justifica y hace necesario la Urgencia Manifiesta. (...) por supuesto, si la autoridad administrativa se encuentra ante la inminente ocurrencia o la presentación efectiva del riesgo que, aunque obedece a una situación previsible, demanda una situación inmediata para evitar grandes daños al interés general, conforme a los hechos objetivamente señalados por el artículo 42 de la Ley 80, es procedente la declaratoria de la urgencia y la actuación excepcional de contratación por la vía de la selección directa del contratista. En este sentido, vale decir, del servidor se predica el deber de actuar para evitar la ocurrencia inmediata del riesgo o para disminuir la extensión de sus efectos dañinos una vez ocurridos”.

⁴ Sala Disciplinaria del Procuraduría General de la Nación, fallo de segunda instancia del 22 de septiembre de 2005, Expediente 161-02564

Ahora bien, una vez decretada una Urgencia Manifiesta, el contrato a celebrarse debe contener en su objeto contractual, **un nexo claro y directo** con los motivos que dieron lugar a la declaratoria de Urgencia Manifiesta.

4.1 EL CONTROL FISCAL SOBRE LOS CONTRATOS CELEBRADOS POR URGENCIA MANIFIESTA

Según lo estipulado en los artículos 43 y 65⁵ de la Ley 80 de 1993, la Urgencia Manifiesta tendrá un control de forma inmediata por parte de las contralorías, las cuales revisarán los contratos, el acto administrativo que la declaró y el expediente contentivo de los antecedentes administrativos, de la actuación y de las pruebas de los hechos que la motivaron.

Las normas descritas consagran:

ARTÍCULO 43. DEL CONTROL DE LA CONTRATACIÓN DE URGENCIA. *Del Control de la Contratación de Urgencia. Inmediatamente después de celebrados los contratos originados en la urgencia manifiesta, estos y el acto administrativo que la declaró, junto con el expediente contentivo de los antecedentes administrativos 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...*" (Negritas y subrayas nuestras)

ARTÍCULO 65. Modificado por el artículo 4° la Ley 2160 de 2021, dispone: DE LA INTERVENCIÓN DE LAS AUTORIDADES QUE EJERCEN CONTROL FISCAL. *La intervención de las autoridades de control fiscal se ejercerá una vez agotados los trámites administrativos de legalización de los contratos. Igualmente se ejercerá control posterior a las cuentas correspondientes a los pagos originados en los mismos, para verificar que éstos se ajustaron a las disposiciones legales*

Una vez liquidados o terminados los contratos, según el caso, la vigilancia fiscal incluirá un control financiero, de gestión y de resultados fundados en la eficiencia, la economía, la equidad y la valoración de los costos ambientales.

El control previo administrativo de los contratos corresponde a las oficinas de

⁵ Modificado por el artículo 4° de la Ley 2160 de 2021

Control Interno (...)"

Lo anterior en consonancia con lo disciplinado por el Consejo de Estado, cuando entre otras, ha señalado⁶:

"Por su parte, la Sala de Consulta y Servicio Civil de esta Corporación, examinó el tema de la urgencia manifiesta en el concepto rendido el 24 de marzo de 1995¹⁹ (C.P. doctor Luis Camilo Osorio Isaza), en donde puso de presente que en la actuación relativa a la contratación directa por declaración de urgencia manifiesta, el control fiscal se ejerce a plenitud, con ejercicio de todas las atribuciones legales tendientes a determinar si el procedimiento se ajustó a las precisiones del estatuto de contratación del Estado y a establecer si existe mérito suficiente para iniciar proceso de responsabilidad fiscal o de cualquier otra índole. En la ocasión, la Sala de Consulta y Servicio Civil sostuvo que el control fiscal ejercido sobre actuaciones de contratación directa por declaración de urgencia manifiesta, se caracteriza por los siguientes elementos:

*a) La inmediatez de la revisión, por cuanto, la entidad pública contratante debe enviar la documentación que **contenga el acto administrativo que declare la urgencia, el contrato celebrado y los antecedentes administrativos con las pruebas de los hechos que motivaron la urgencia, al organismo de control una vez que el contrato se celebre**) La forma obligatoria del control, que se ejerce sin que medie el proceso selectivo descrito en el artículo 5° de la Ley 42 de 1993.*

Estas conclusiones son obvias porque para la celebración de los contratos estatales, con fundamento en la declaración de urgencia manifiesta, se prescinde del proceso de selección del contratista por licitación o concurso público y se contrata directamente; además, en ocasiones, dependiendo de la urgencia, conforme lo dispone el artículo 4° del artículo 41 de la Ley 80 de 1993, el contrato puede ser virtual, debiéndose dejar la constancia escrita de la autorización por parte de la entidad contratante.

Bajo esas circunstancias absolutamente excepcionales, dentro de las cuales se excluyen algunos de los procesos legales previstos para la contratación estatal, el legislador quiso mantener un control inmediato y obligatorio, en todos los casos, para verificar que la conducta de los administradores se ciña a los intereses del Estado.

⁶ Consejo de Estado, Sentencia del 31 de agosto de 2017, Radicado 11001-03-24-000-2002-00362-01.

La misma disposición agrega, que la urgencia manifiesta, deberá declararse mediante acto administrativo motivado” (Lo resaltado es fuera de texto).

La Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente mediante Concepto del 17 de marzo de 2020, mutatis mutandis expresó lo siguiente:

“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.

Igualmente, 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”.

5. 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 proferidas por los sujetos de control, los derivados y enmarcados dentro de las competencias que otorga el artículo 43 de la Ley 80 de 1993. El control que realiza 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 cual se hace a través de la documentación aportada por el sujeto de control, teniendo en cuenta y en virtud del principio de la presunción de buena fe y autenticidad de los documentos presentados para el estudio de la misma.

Dado lo anterior, este Órgano de Control Fiscal ha dado análisis al asunto teniendo como sustento probatorio los documentos anexos, de los cuales se extrae, en resumen, una serie de hechos y actuaciones por los cuales se realizó la declaratoria de Urgencia Manifiesta, pues el sujeto de control se encontraba en una situación que ameritaba la intervención urgente, pues se trataba de proteger la vida,

seguridad y bienes de los habitantes de los sectores en los cuales se han producido movimientos de masas de tierras, por la fuerte ola invernal, y que de acuerdo a los proveídos que decretaron la Urgencia Manifiesta, y que sirvieron de sustrato para la celebración del Contrato **4600096098** entre el Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín-Departamento Administrativo de Gestión del Riesgo de Desastre-DAGRD- y el Consorcio Mitigación 2022, cuyo objeto fue: *“Construcción de obras para la reducción del riesgo de desastres en las comunas 3, 8, 80, y 90 del Distrito de Medellín, en el marco de las urgencias manifiestas 473 y 499 de 2022”* se trataba atender de manera urgente, puntos críticos con disímiles problemas, que ameritaban sin discusión alguna, la expedición por parte del ejecutivo local, de los actos administrativos objeto del presente pronunciamiento.

Vislumbra el Despacho de acuerdo con los estudios previos, obrantes en el cartulario contractual, en el cual se establecen las actividades a desarrollar en los puntos o escenarios de riesgo, como la ejecución de obras menores de mitigación como Localización y replanteo topográfico; Actividades técnicas descritas en diagnóstico, de acuerdo con especificaciones, recomendaciones y método constructivo, dados por el consultor y aprobados por la interventoría; Actividades que relacione el plan de gestión social para esta primera etapa; Señalización e implementación de las todas las medidas inmersas en el plan de gestión de salud y seguridad en el trabajo y plan de manejo de tránsito para puntos que aplique, de acuerdo a la ubicación, y la ejecución de obras definitivas las cuales, según el estudio previo no pueden ser presupuestadas y especificadas aún, pues obedecen a la elaboración de estudios y diseños por parte del consultor, para aquellos sitios que el diagnóstico preliminar y las características morfológicas del suelo y las fallas presentadas, describan que se requiere de la elaboración de estas obras definitivas que conlleven a la reducción y no repetición del escenario de riesgo en estudios, así como a la generación de zonas y entornos seguros.

Las especificaciones técnicas para las obras a realizar mediante la contratación derivada de los estudio previo 34325 están sujetas a la entrega del diagnóstico de obras menores por parte de la consultoría y al resultado de estudios y diseños para obras definitivas elaborados por éstos.

Las especificaciones técnicas dadas por la consultoría para las obras a realizar en ambas etapas de la atención de las emergencias son de obligatorio cumplimiento por parte del contratista, apuntan a solucionar la problemática que se presentó en la comuna 3 (punto de referencia Carrera 44 N° 66130 Sector Palos Verdes), Comuna 8 (Barrio Villatina, entre las carreras 14 y 15 con calles 52 y 52B), Comuna 80 (Corregimiento San Antonio de Prado, Vereda la Verde, punto de referencia Granja Avícola Pollo Coa y los Pinto, y punto de referencia Carrera 58 N° 33 Sur 57, sector Tierra Alta, calle 36B Sur N°

55C 18, sector Finca la Montaña), comuna 90 (Vereda Piedras Blancas Matasano, corregimiento de Santa Elena, punto de referencia Carrera 16DD N° 6302 sector el Faro, Vereda las Palmas, Corregimiento de Santa Elena punto de referencia Carrera 17 N° 2 Sur 10). La expansión progresiva del deslizamiento se estaría presentando en los predios identificados con CBML 90040000807, CBML 14100010011, CBML 90040000325, CBML 14100010045, CBML 14100010064 y la construcción de la edificación localizada en el predio con CBML14100010011; Pollos COA en la vereda la Verde del corregimiento de San Antonio de Prado, sobre la ladera que se extiende hacia la margen izquierda de la quebrada Doña María.

Situación fáctica, que responde a los lineamientos que en tal aspecto han trazado la Procuraduría General de la Nación y Contraloría General de la República, cuando expedieron la Circular Conjunta 014 de 2011, que fijó directrices sobre la declaratoria de Urgencia Manifiesta por parte de las entidades estatales, en la que se precisó:

(...) si un hecho es de Urgencia Manifiesta se impone su atención inmediata, prevalece su solución con el fin de proteger el interés público, la sociedad que es o pueda ser afectada por el mismo, pues lo importante desde el punto de vista de los fines del Estado a los cuales sirve la contratación como instrumento jurídico, es la protección de la comunidad y el logro de la atención de los servicios y funciones que a las entidades estatales les corresponde legalmente cumplir. Ello justifica y hace necesaria la urgencia manifiesta.”

Por otra parte, considera el Despacho que es el fiel cumplimiento a preceptos legales establecidos por nuestro legislador en la Ley 1523 de 2012 que consagra como obligación legal de los señores alcaldes municipales la reducción y mitigación de los riesgos y de prevención de desastres que se puedan presentar en sus respectivas jurisdicciones, en consonancia con ese deber ineludible de evitar responsabilidades por parte del Estado por omisión en cumplimiento de sus deberes legales al sostenerse por la Corte Constitucional⁷: ***“La responsabilidad patrimonial del Estado, en nuestro sistema jurídico, encuentra fundamento en el principio de la garantía integral del patrimonio de los ciudadanos, y se configura cuando concurren tres presupuestos fácticos a saber: un daño antijurídico o lesión, definido como el menoscabo o perjuicio que sufre la víctima en su patrimonio o en sus derechos personalísimos, sin tener el deber jurídico de soportarlo; una acción u omisión imputable al Estado, que se presenta cuando la Administración Pública no satisface las obligaciones a su cargo dentro de las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que han sido fijadas; y una relación de causalidad, para que el daño antijurídico atribuido al Estado sea indemnizable, que exige que éste sea***

⁷ Corte Constitucional, Sentencia C- 644 de 2011.

consecuencia del incumplimiento de las obligaciones de la Administración, esto es, desde una perspectiva negativa, que el daño sufrido por la víctima no se derive de un fenómeno de fuerza mayor o sea atribuible a su conducta negligente.”.(Lo resaltado es nuestro).

Es decir, en criterio del Despacho, que existe consonancia fáctica con los motivos expuestos en los actos administrativos y con el objeto contractual a desarrollar en el contrato celebrado por el sujeto de control, pues la fuerte ola invernal ha provocado deslizamientos de grandes masas de tierra que pueden poner en grave peligro los bienes y la vida de los habitantes que habitan cerca de los puntos críticos, que precisamente, con los trabajos de ingeniería, diseños, estudios de suelos morfológicos e hidráulicos y obras a ejecutar se pretende resolver.

Es de anotar, que la ejecución del Contrato N° **4600096098**, celebrado entre el Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín- Departamento Administrativo de Gestión del Riesgo de Desastres-DAGR- y el Consorcio Mitigación 2022, cuyo objeto fue: *“Construcción de obras para la reducción del riesgo de desastres en las comunas 3, 8, 80, y 90 del Distrito de Medellín, en el marco de las urgencias manifiestas 473 y 499 de 2022”* por un valor de Dos Mil Novecientos Noventa y Cuatro Millones Ochenta Mil Doscientos Setenta y Cinco Pesos (\$2.994.080.275) Incluido AU y con un plazo contractual de cinco meses contados a partir de la orden de inicio, serán verificados por el equipo auditor en ejercicio del **CONTROL POSTERIOR Y SELECTIVO**⁸, en el desarrollo del Plan General de Auditoría, en el cual se atenderán además, las quejas o solicitudes que se puedan presentar al asunto en cuestión, para lo cual se le remitirá copia del presente pronunciamiento a la Subcontraloría de este Organismo de Control para lo de su competencia.

Por tal motivo, y una vez analizados los antecedentes administrativos de la declaratoria de Urgencia Manifiesta y los contratos celebrados, se vislumbra que encuadran dentro de los parámetros del artículo 42 de la Ley 80 de 1993.

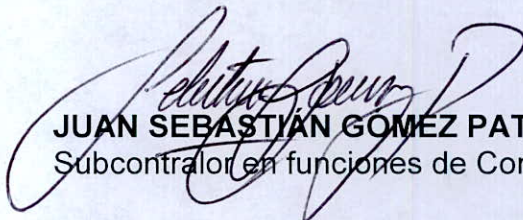
⁸ **Decreto 403 de 2020.** “Por el cual se dictan normas para la correcta implementación del Acto Legislativo 04 de 2019 y el fortalecimiento del control fiscal”. **Artículo 53. Control posterior y selectivo.** Se entiende por control posterior la fiscalización de la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes públicos, con el fin de determinar si las actividades, operaciones y procesos ejecutados y sus resultados se ajustan a los principios, políticas, planes, programas, proyectos, presupuestos y normatividad aplicables y logran efectos positivos para la consecución de los fines esenciales del Estado. Este tipo de control se efectuará aplicando el principio de selectividad.

Para el ejercicio del control fiscal posterior y selectivo, la vigilancia fiscal podrá realizarse a través del seguimiento permanente del recurso público por parte de los órganos de control fiscal, mediante el acceso irrestricto a la información por parte de estos.

Sin más consideraciones al respecto, este Despacho **EMITE UN PRONUNCIAMIENTO FAVORABLE** en relación con el Decreto 0473 del 14 de julio de 2022 "Por medio del cual se declara Urgencia Manifiesta para la atención de los puntos críticos ocasionados por la temporada de lluvias en el Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín" y Decreto 0499 del 22 de julio de 2022 "Por medio del cual se declara Urgencia Manifiesta con ocasión a la temporada de lluvias en el Corregimiento de San Antonio de Prado del Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín" toda vez que la parte motiva de los actos administrativos tienen soporte con postulados legales y jurisprudenciales que obligaban a la declaratoria de la misma.

Lo anterior, sin perjuicio de la revisión posterior que pueda realizarse sobre toda la actividad contractual desarrollada por el Distrito de Medellín y el - Departamento Administrativo de Gestión del Riesgo de Desastres -DAGRD- como consecuencia de esa declaratoria **para verificar si los contratos que se celebraron con ocasión de ésta, 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.**

Atentamente,



JUAN SEBASTIÁN GÓMEZ PATIÑO
Subcontralor en funciones de Contralor Distrital de Medellín

Copia: Dr. Juan Sebastián Gómez Patiño, Subcontralor

Proyectó: Elizabeth M. / Profesional Universitario II 

Revisó: Martín Alonso García Agudelo/ Jefe Oficina Asesora de Jurídica 