



1000

Medellín, 15 de marzo 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.

Medellín

ASUNTO: CONCEPTO FAVORABLE frente a la **URGENCIA MANIFIESTA** declarada por el Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín mediante Decreto 1061 del 1 de diciembre de 2022 *"Por medio del cual se declara una Urgencia Manifiesta para la atención de punto crítico ocasionado por la temporada de lluvias en el Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín"*, que sirvieron de soporte para la suscripción del contrato de obra **4600096264**, cuyo objeto es: *"Ejecutar la Urgencia Manifiesta para la atención del punto crítico por deslizamiento en la vereda el Patio corregimiento de San Cristóbal"* y el contrato de interventoría **4600096273**, cuyo objeto contractual consiste en *"la interventoría a la Urgencia Manifiesta para la atención del punto crítico en la vereda El Patio del Corregimiento de San Cristóbal"*.

Respetado doctor Quintero Calle:

Le corresponde a la Contraloría Distrital de Medellín la función del Control de la contratación y legalidad de la **URGENCIA MANIFIESTA** declarada 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 a la misma.



1. ANTECEDENTES

Mediante el Oficio del 19 de diciembre de 2022, Radicado en nuestro sistema interno con el número R202200003858 de 2022/12/19, la Secretaría de Infraestructura Física del Distrito de Medellín remitió copia de la Gaceta Oficial N° 5048 del 14 de diciembre de 2022, con el Decreto 1061 del 1 de diciembre de 2022 *“Por medio del cual se declara una Urgencia Manifiesta para la atención de punto crítico ocasionado por la temporada de lluvias en el Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín”*.

Luego, en respuesta a requerimiento de este Ente de Control Fiscal efectuado mediante Oficio E202300000228 de 2023/01/25, hizo llegar por medio de la comunicación del 9 de enero de 2023, con Radicado R202300000472, el Decreto 1061 con los siguientes anexos: Documentación de las etapas pre contractuales de los procesos de obra e interventoría, de la etapa contractual del contrato de obra, las condiciones de ejecución, certificado de disponibilidad presupuestal, registro presupuestal y documento de inicio del contratista de obra, y se concluyó con oficios enviados a los Entes de Control.

Posteriormente, en atención a una nueva solicitud documentación del Organismo de Control Fiscal realizada mediante Oficio E202300000826 de 2023/03/06, la Secretaría de Infraestructura Física del Distrito de Medellín, envió copia de los Contratos de Obra Pública 4600096264 e Interventoría 4600096273, los cuales fueron recibidos el 10 de marzo de 2023, bajo el Radicado R202300000938.

El acto administrativo que decretó la Urgencia Manifiesta fue suscrito 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, consideró como aspectos fácticos relevantes, lo siguiente:

“Se presentó un punto crítico en la vereda El Patio del Corregimiento de San Cristóbal, en inmediaciones de la Calle 63 con la Carrera 145, donde se identificó deslizamiento ocurrido frente a la vivienda marcada como # 145-598 hacia el costado sur, en la margen izquierda del a quebrada Cinco Pasos. Se informó que hacia la parte alta de la ladera se encuentra alrededor de 100 viviendas que no cuentan con accesibilidad por pérdida del confinamiento de la banca de la vía, con alrededor de 5 personas por vivienda que desarrollan una actividad residencial y agrícola”



“El deslizamiento implica un movimiento en masa que avanza con el transcurso del tiempo y se destaca que no existe rutas alteras para la salida de los habitantes, situación que a la fecha tiene totalmente incomunicada a un importante sector de la comunidad”

La situación presentada obedeció al fenómeno de la Niña, que según el IDEAM, durante el mes de noviembre, diciembre de 2022 y febrero de 2023 se encontrará en un 76% de probabilidad de precipitaciones. Asimismo, se espera de forma general lluvias dentro de los valores habituales, salvo en la región Caribe y Andina, donde se estiman excesos de lluvias.

Por otra parte, se encuentran un informe de la Secretaría de Infraestructura Física y las fichas del Departamento Administrativo de Gestión del Riesgo de Desastre – DAGRD– en el cual se evidencia la emergencia surgida en la vereda El Patio del Corregimiento de San Cristóbal producto de la fuerte ola invernal del año 2022.

El Departamento Administrativo de Gestión del Riesgo de Desastre –DAGRD– en las fichas técnicas levantadas a raíz de las circunstancias relatadas recomienda la evacuación de varias viviendas ubicadas en inmediaciones del sector y hace imperativo adelantar gestiones en el inmediato futuro. Asociado a las fichas del DAGRD mediante Informe Técnico 99847 del 16 de noviembre de 2022, señaló:

“En el proceso de seguimiento que se viene realizando al deslizamiento ocurrido en la vereda El Patio del corregimiento de San Cristóbal frente a la vivienda identificada con dirección calle 63 #145-522, se observa una notable evolución del fenómeno amenazante, en el cual se ha perdido la totalidad de la banca de la vía, es decir, que se ha desplazado horizontalmente 5 m de banco de la vía en la corona del talud en un lapso menor a una semana.

En el momento de la visita ya se ha perdido el andén frente a las viviendas, de manera que, ya no existe paso ni para peatones ni para motocicletas, el único cruce que se está brindando para la Comunidad en este momento se realiza descendiendo por unas escaleras de madera hacia el deslizamiento para cruzar peatonalmente todo el movimiento en masa, generando un alto riesgo en la movilidad de los habitantes, dado que el deslizamiento sigue estando activo. La evolución de este evento también compromete la estabilidad de varios postes de concreto que se encuentran parcialmente desconfiados lateralmente y vulnerables en su estabilidad por el peso mismo de las redes”.

Por la topografía que caracteriza al Distrito de Medellín, las intensas lluvias que se presentan traen consigo deslizamientos de tierras, saturación de suelos, derrumbes que desestabilizan taludes, afectan ostensiblemente las vías de comunicación y caminos e incrementan el riesgo de las condiciones del territorio

con un elevado riesgo de paralización de la movilidad, se afectan las corrientes de agua, movimientos en masa, lo que implica un alto riesgo y amenaza que puede comprometer vidas humanas, los bienes públicos y privados.”

2. MATERIAL PROBATORIO DE LA DECLARATORIA DE URGENCIA MANIFIESTA

La Secretaría de Infraestructura Física del Distrito de Medellín mediante oficios del 19 de diciembre de 2022, 9 de enero de 2023 y 10 de marzo de 2023 arrió las piezas probatorias de la declaratoria de la Urgencia Manifiesta en medio magnético. De tal documento se resaltan los siguientes soportes:

- Boletín de predicción climática y recomendación sectorial del IDEM¹;
- Informe Técnico N°1 sobre deslizamiento en la vereda El Patio del Corregimiento de San Cristóbal²;
- Informe Técnico N°2 acerca de actualización de la situación con el deslizamiento en la vereda El Patio del Corregimiento de San Cristóbal³;
- Informe Técnico de Inspecciones de Riesgos N° 99847 y memoria justificativa⁴;

De la información antes transcrita es de resaltar los registros fotográficos que a continuación se muestra y que da cuenta de la magnitud de la situación del desastre:



¹ Publicación N° 333 Noviembre de 2022
² Noviembre 7 de 2022 ubicado en el CD
³ Noviembre 23 de 2022 ubicado en el CD
⁴ Carpeta CD.

Foto #1. Panorámica del deslizamiento en la calle 63 con la carrera 145 en la vereda El Patio del corregimiento de San Cristóbal.	Foto #2. Panorámica del deslizamiento en la calle 63 con la carrera 145 en la vereda El Patio del corregimiento de San Cristóbal.	Foto #3. Drenaje de la vía superior con deficiencias hidráulicas por el tamaño de la red.
---	---	---

Asimismo, es importante destacar, entre otras conclusiones que traen los informes, la siguiente:

“La actual temporada invernal que genera una saturación permanente de los suelos, la alta pendiente de las laderas del sitio por su conformación geomorfológica, las bajas propiedades geomecánicas del suelo de la zona y el mal manejo de las aguas del sector han sido las causas de este deslizamiento, facilitándose unas fugas en las redes de acueducto y alcantarillado veredales, ayudado también por el manejo y disposición inadecuada de las aguas de escorrentía de la calle 63 hacia arriba del sitio deslizado, amenaza que contó con la alta vulnerabilidad del suelo del sitio que mostraba cicatrices históricamente”.

Verificados los documentos que hicieron parte de la declaración de la Urgencia Manifiesta, este Ente de Control Fiscal, procederá a la revisión de los documentos que soportan la suscripción del Contrato de Obra **4600096264** y Contrato de Interventoría **4600096273**, los cuales se llevaron a cabo bajo las siguientes actuaciones contractuales:

2.1. ACTUACIONES CONTRACTUALES DEL CONTRATO DE OBRA 4600096264 Y CONTRATO DE INTERVENTORÍA 4600096273.

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 1061 del 1 de diciembre de 2022 *“Por medio del cual se declara una Urgencia Manifiesta para la atención de punto crítico ocasionado por la temporada de lluvias en el Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín”*

2.1.1. Documentos Contractuales del Contratista Constructor: El proceso contractual adelantado, en virtud del Contrato de Obra Pública N° **4600096264**, aparece identificado en el SECOP II con el número 34837. Allí reposa la etapa precontractual que se compone de: estudios previos 34837, análisis del sector económico, condiciones de ejecución obra, matriz riesgo de la obra, perfiles profesionales de la obra, certificado de disponibilidad presupuestal CDP, idoneidad contratista de obra y publicación de Decreto de Urgencia Manifiesta.

También, fue allegado el Contrato de Obra Pública N° **4600096264**, celebrado entre el Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín –Secretaría de Infraestructura Física– y la sociedad COSNSTRUCCIONES AP S.A.S., cuyo objeto consiste en: *“Ejecutar la Urgencia Manifiesta para la atención del punto crítico por deslizamiento en la vereda el Patio corregimiento de San Cristóbal. El alcance del objeto de contrato de obra comprende estudios, diseños y ejecución de obras de contención y/o estabilización para la atención del punto crítico de la vereda El Patio del Corregimiento de San Cristóbal, en inmediaciones de la calle 63 con la carrera 145”; por un valor total “indeterminado pero determinable, para efectos legales se tomará la suma de cinco mil doscientos cincuenta y un millones ochocientos setenta y cuatro mil novecientos veintiséis pesos moneda legal (\$ 5.251.874.926) con AU e IVA Incluido”, con una duración de “seis (6) meses contados a partir del 04 de enero 2023 hasta el 04 de julio 2023 ambas fechas inclusive”*⁵

2.1.2. Documentos Contractuales del Contratista Interventor: Asimismo, el proceso contractual asociado al Contrato de Interventoría N° **4600096273**, se encuentra identificado en el SECOP II con el Número 34838. Los documentos publicados relacionados con este proceso son: Estudios Previos 34838, análisis del sector económico, condiciones de ejecución interventoría, matriz riesgo interventoría, certificado de disponibilidad presupuestal CDP, idoneidad contratista interventoría y publicación de Decreto de Urgencia Manifiesta.

Para el trámite de esta actuación se adjuntó el Contrato de Interventoría N° **4600096273**, celebrado entre el Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín –Secretaría de Infraestructura Física– y la sociedad INTERVENTORÍA ARQUITECTURA Y CONSTRUCCION INTERARCON S.A.S., cuyo objeto consiste en la: *“Interventoría a la Urgencia Manifiesta para la atención del punto crítico en la vereda el patio del corregimiento de San Cristóbal”, por un valor total de “quinientos ochenta y un millones ochocientos seis mil quinientos seis pesos m/l (\$581.806.506), incluyendo IVA y factor multiplicador”, con una duración*

⁵ Documento acta de inicio.



de “ciento noventa y cinco (195) días contados a partir del 04 de enero 2023 hasta el 18 de julio 2023, ambas fechas inclusive”.

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 términos⁶:

“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

⁶ Subsección C, Sección Tercera del Consejo de Estado, 7 de febrero de 2011, expediente: 34425, C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa.



instrumentos efectivos 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 Manifiesta⁷, expresó:

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

⁷ 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

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, 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 sostenido⁸:

“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

⁸ Sala Disciplinaria del Procuraduría General de la Nación, fallo de segunda instancia del 22 de septiembre de 2005, Expediente 161-02564



predica el deber de actuar para evitar la ocurrencia inmediata del riesgo o para disminuir la extensión de sus efectos dañinos una vez ocurridos”.

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 65⁹ 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...”*

“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.

⁹ Modificado por el artículo 4° de la Ley 2160 de 2021

El control previo administrativo de los contratos corresponde a las oficinas de Control Interno (...)"

Lo anterior, en consonancia con lo disciplinado por el Consejo de Estado, cuando entre otras precisiones, ha señalado¹⁰:

"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

¹⁰ Consejo de Estado, Sentencia del 31 de agosto de 2017, Radicado 11001-03-24-000-2002-00362-01.



casos, para verificar que la conducta de los administradores se ciña a los intereses del Estado.

La misma disposición agrega, que la Urgencia Manifiesta, deberá declararse mediante acto administrativo motivado”

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 DISTRITAL DE MEDELLÍN SOBRE LA DECLARATORIA DE URGENCIA MANIFIESTA.

La Contraloría Distrital 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

af

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 realizado un análisis del 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 la vereda en los cuales se han producido movimientos de masas de tierras, por la fuerte ola invernal, y que de acuerdo al proveído que decretó la Urgencia Manifiesta, y que sirvió de sustrato para la celebración del Contrato de Obra 4600096264, cuyo objeto fue: *“Ejecutar la Urgencia Manifiesta para la atención del punto crítico por deslizamiento en la vereda el Patio corregimiento de San Cristóbal. El alcance del objeto de contrato de obra comprende estudios, diseños y ejecución de obras de contención y/o estabilización para la atención del punto crítico de la vereda El Patio del Corregimiento de San Cristóbal, en inmediaciones de la calle 63 con la carrera 145”*; y el Contrato de Interventoría 4600096273, cuyo objeto contractual consiste en *“la interventoría a la Urgencia Manifiesta para la atención del punto crítico en la vereda El Patio del Corregimiento de San Cristóbal. El alcance del contrato comprende la supervisión técnica, administrativa, ambiental, financiera, contable y jurídica del contrato de obra, de tal forma que se entregue a la entidad productos de excelente calidad en el plazo establecido”*, en el marco de la Urgencia Manifiesta 1061 del 1 de diciembre de 2022, para atender de manera urgente, el punto crítico, que ameritaba sin discusión alguna, la expedición por parte del ejecutivo local, del acto administrativo objeto del presente pronunciamiento.

Vislumbra el Despacho de acuerdo con el Proceso Contractual con Número 34837¹¹ y específicamente con los Estudios Previos 34837, obrante en los medios magnéticos CD y plataforma SECOP II, que se acreditó la necesidad de realizar estudios, diseños y ejecución de obras de contención y/o estabilización para la atención del punto crítico de la vereda El Patio del Corregimiento de San Cristóbal, en inmediaciones de la calle 63 con la carrera 145.

La atención se realizará mediante la construcción de obras de mitigación, contención y estabilización, las cuales pueden incluir: rondas de coronación, pilas fundadas a profundidad, micropilotes, anclajes, muros de contención, vigas y columnas, elementos de captación, obras hidráulicas, canales escalonados, cunetas, manejo de aguas de escorrentía, obras de protección a laderas mediante

¹¹ SECOP II (contrato de obra 4600096264)

la implementación de obras de bioingeniería, drenes subhorizontales, coberturas vegetales y demás, que permita controlar procesos erosivos y conseguir la estabilización de los terrenos.

Las principales actividades u obras que se estima pueden llegarse a ejecutar son las siguientes: 1. Estudios y diseños; 2. Levantamiento topográfico; 3. Movimiento de tierra; 4. Excavación con cuña o cras; 5. Construcción de muros sobre pilas y/o pilotes, muros de pata, andenes en viaducto apoyados sobre pilas y/o pilotes; 6. Construcción de obras de contención; 7. Construcción de obras de urbanismo; 8. Revegetalización de taludes y recubrimiento con mortero; 9. Construcción de obras complementarias tales como cunetas, cordones, cárcamos, canal dissipador y obras de drenaje en general; 10. Construcción de drenes y filtros; 11. Construcción de obras hidráulicas; 12. Repavimentación de los sitios donde se afectó la infraestructura vial y obra de estabilización; 13. Pasamanos, barandas metálicas y defensas viales.

De otro lado, la administración Municipal de manera concomitante adelantó proceso contractual de Interventoría mediante Número 34838¹² a la ejecución de la Urgencia Manifiesta al contrato de obra. En los estudios previos se indica que el alcance del contrato de interventoría comprende la supervisión técnica, administrativa, ambiental, financiera, contable y jurídica del contrato de las obras objeto del contrato de interventoría.

Situación fáctica descrita, responde a los lineamientos que en tal aspecto han trazado la Procuraduría General de la Nación y Contraloría General de la República, cuando expidieron 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”

¹² SECOP II (Contrato de Interventoría)

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 Constitucional¹³:

*“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 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).*

En este orden de ideas, el Sujeto de Control se encontraba en una situación que ameritaba la intervención urgente de las autoridades distritales, pues se trataba de proteger la vida, seguridad y bienes de los habitantes del sector afectado y la propagación del desastre.

De consuno con lo anterior, la Corte Constitucional, ha manifestado:¹⁴

*“(…) Específicamente este Tribunal, en ocasiones anteriores, ha reconocido la relevancia del derecho fundamental a la vida respecto de situaciones en las cuales las viviendas amenazan colapso o ruina, considerando que el hecho de que estas no se hayan derrumbado y no hubiere ocurrido un suceso lamentable, no descarta la posibilidad de su ocurrencia. **En estos casos, las labores de protección a la vida se encaminan a evitar que ocurran afectaciones siempre y cuando existan elementos de juicio suficientes para suponer que, por ejemplo, un movimiento telúrico fácilmente puede producir el colapso de las construcciones***¹⁵. En todo

¹³ Corte Constitucional, Sentencia C- 644 de 2011.

¹⁴ Corte Constitucional Sentencia T-390 de 2018.

¹⁵ Sentencia T-325 de 2002.

caso, cuando el derecho a la vida se encuentra amenazado y existe prueba suficiente de ello, el juez constitucional tiene la obligación, de decidir con prontitud y contundencia, adoptando las medidas para lograr la protección real de la vida, en el marco de sus competencias”.

Llegado a este punto, en criterio del Despacho, estima que existe armonía fáctica con los motivos expuestos en el acto administrativo y en los objetos contractuales a desarrollar en los contratos celebrados 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 cerca de los puntos críticos, que precisamente, con los trabajos de ingeniería, diseños, estudios de suelos morfológicos e hidráulicos, entre otros, se buscan resolver.

Es de anotar, que el Contrato de Obra **4600096264**, cuyo objeto es: “Ejecutar la Urgencia Manifiesta para la atención del punto crítico por deslizamiento en la vereda el Patio corregimiento de San Cristóbal” y el Contrato de Interventoría **4600096273**, cuyo objeto consiste en “la interventoría a la Urgencia Manifiesta para la atención del punto crítico en la vereda El Patio del Corregimiento de San Cristóbal”, serán verificados por el equipo auditor en ejercicio del **CONTROL POSTERIOR Y SELECTIVO**¹⁶, 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.

Así pues, evidenciando que estos contratos tuvieron como finalidad ayudar a conjurar los daños provocados por la situación de desastre natural, anteriormente relatada, esta Contraloría Distrital de Medellín advierte que la administración distrital buscó mitigar los efectos adversos presentados y además evitar que la extensión de misma afectara la vida y bienes de los habitantes de la vereda El Patio del Corregimiento de San Cristóbal.

¹⁶ **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”.



De la lectura del soporte documental que acompaña el decreto de Urgencia Manifiesta, evidencia este Despacho que la Administración Distrital de Medellín, expuso de forma diciente los efectos negativos del deslizamiento presentado en el Corregimiento de San Cristóbal.

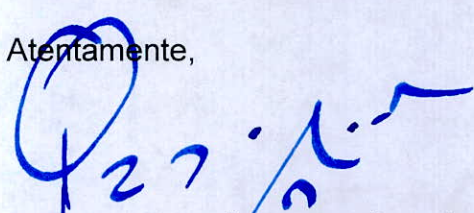
En consecuencia de lo expuesto, este Ente de Control considera que existe fundamento técnico y legal para declarar la Urgencia Manifiesta, y la necesidad de contratar inmediatamente con ajuste a los postulados fácticos y normativos que al respecto están previstos.

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.

Sin más consideraciones al respecto, este Despacho **EMITE UN PRONUNCIAMIENTO FAVORABLE** en relación con el Decreto 1061 del 1 de diciembre de 2022 *"Por medio del cual se declara una Urgencia Manifiesta para la atención de punto crítico ocasionado por la temporada de lluvias en el Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín"* toda vez que la parte motiva del acto administrativo tiene soporte suficiente técnico, que se acompasa con los 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 Secretaría de Infraestructura Física - como consecuencia de esa declaratoria para verificar si los contratos que se celebraron con ocasión de esta, 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,



PABLO ANDRÉS GARCÉS VÁSQUEZ
Contralor General 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 