



1000 – 015 - 05

Medellín, 12 de mayo de 2022

Doctor
DANIEL QUINTERO CALLE
Alcalde Municipio de Medellín
ALEXANDRA AGUDELO RUÍZ
Secretaria de Educación Municipal
Municipio de Medellín
Carrera 52 # 44B, Edificio Carré – Medellín

Asunto: CONCEPTO FAVORABLE frente a la **URGENCIA MANIFIESTA** declarada por el Municipio de Medellín mediante Decreto 0200 del 7 de marzo de 2022 *“Por medio del cual se declara urgencia manifiesta para la atención de la prestación de servicios de aseo en las Instituciones Educativas oficiales del Distrito Especial de Medellín”* Decreto que fue remitido a este órgano de control el 18 de marzo de 2022, con CD contentivo de la respectiva actuación pre y contractual que sirvieron de soporte y ejecución de la Urgencia Manifiesta decretada. Igualmente, anexan Decreto 0199 del 7 de marzo de 2022 por medio del cual se declara una emergencia educativa

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

1. ANTECEDENTES





El señor Alcalde 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 expide el Decreto 0200 del 7 de marzo de 2022 *“Por medio del cual se declara urgencia manifiesta para la atención de la prestación de servicios de aseo en las Instituciones Educativas oficiales del Distrito Especial de Medellín”*

Acto administrativo que se soporta en lo establecido en los artículos 1° y 2° de la Constitución Política, y en desarrollo de los principios de la función pública, que obliga a las entidades estatales a proceder de manera diligente para atender aquellas situaciones que pongan en grave riesgo a sus comunidades

Se esboza por otra parte, lo que consagra el artículo 67 del canon superior que prescribe

“La educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social, con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura

La educación formará al colombiano en el respeto a los derechos humanos, a la paz y a la democracia, y en la práctica del trabajo y la recreación, para el mejoramiento cultural, científico, tecnológico y para la protección del ambiente

El Estado, la sociedad y la familia son responsables de la educación, que será obligatoria entre los cinco y los quince años de edad y que comprenderá como mínimo, un año de preescolar y nueve de educación básica

La educación será gratuita en las instituciones del Estado, sin perjuicio del cobro de derechos académicos a quienes puedan sufragarlos

Corresponde al Estado regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación con el fin de velar por su calidad, por el cumplimiento de sus fines y por la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos, garantizar el adecuado cubrimiento del servicio y asegurar a los menores las condiciones necesarias para su acceso y permanencia en el sistema educativo

La Nación y las entidades territoriales participarán en la dirección, financiación y administración de los servicios educativos estatales, en los términos que señalen la Constitución y la ley ”

Por otra parte, se soporta jurisprudencialmente, en lo que en tal aspecto han disciplinado tanto la Corte Constitucional, como el Consejo de Estado, cuando han señalado con relación a la urgencia manifiesta

“La urgencia manifiesta es una situación que puede decretar directamente cualquier autoridad administrativa, sin que medie autorización previa, a través de actos





debidamente motivados Que ella existe o se configura cuando se acredite la existencia de una 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 de interés que demanden actuaciones inmediatas y, - En general cuando se trate de situaciones similares que imposibiliten acudir a los procesos de selección o concursos públicos”¹

El Consejo de Estado ha señalado que² “() La urgencia manifiesta no está instituida exclusivamente para solucionar eventos calamitosos o de desastre anteriores o concomitantes al acto que la declara , esto es, con una finalidad curativa También contiene una finalidad preventiva () sería el caso de situaciones que indican que, de no hacerse una obra de manera rápida, se presentará una calamidad o un desastre Sería absurdo y contrario a toda lógica que el ordenamiento no permitiera hacer nada para evitar la anomalía y esperar a que suceda para ahí si legitimar el uso de la figura Por supuesto que, en este caso, como todo lo que concierne a la urgencia manifiesta, el requerimiento de las obras, bienes o servicios debe ser evidente, particularmente en el inmediato futuro para evitar la situación calamitosa que se pretende conjurar”

Como supuesto fáctico para declarar la Urgencia Manifiesta se indica en el acto administrativo reseñado, que el 21 de febrero del presente año, la entidad publicó el evento de cotización N° 125129, en la tienda virtual del Estado Colombiano, con el fin de contratar a través del Acuerdo Marco de Precios CCE-972AMP-2019, el servicio integral de aseo y cafetería de las instituciones educativas del Distrito de Medellín De acuerdo a la guía para contratar el servicio integral de aseo y cafetería a través del Acuerdo Marco vigente en la Tienda Virtual del Estado Colombiano “La entidad compradora debe determinar un plazo de cinco (5) días hábiles para cotizar los servicios seleccionados El plazo de cotización inicia a partir del día hábil siguiente a la solicitud de cotización y termina a las 17 horas del día de finalización del evento de cotización definido por la entidad compradora”

En la prosecución del proceso, se presentaron observaciones e inquietudes por parte de los oferentes, lo que motivó de acuerdo a la guía para contratar “el servicio de aseo y cafetería” a través del Acuerdo Marco en la Tienda Virtual del Estado Colombiano, que la entidad tuviera el deber de reiniciar los plazos de respuesta, lo que implicó la modificación de la fecha y hora del evento, ampliando el plazo en cinco (5) días hábiles, a partir del día de edición del evento, quedando como fecha de cierre, el cuatro (4) de marzo de 2022

El día del cierre, se dio fin al evento de cotización, en el cual se obtuvo la respuesta de las trece (13) entidades proveedoras del Acuerdo Marco de Precios CCE-972 AMP-2019 Una vez realizada la publicación de la evaluación del evento de

¹ Corte Constitucional C-772 de 1998

² Consejo de Estado, Radicado 14275 (05229)



cotización, se concluyó que doce (12) de las trece (13) propuestas estaban empatadas, lo cual implicó solicitar información o documentación a estas empresas para aplicar los criterios de desempate previstos en el marco jurídico

Una vez aplicados los criterios de desempate de conformidad con lo señalado en el artículo 35 de la Ley 2069 de 2020 y de acuerdo con los medios de acreditación señalados en el artículo 2 2 1 2 4 2 17 del Decreto 1082 de 2015, adicionado por el Decreto 1860 de 2021, se realizó de forma sucesiva y excluyente de acuerdo a la norma, resultando favorecida la Unión Temporal Eco Limpieza Esta unión temporal está conformada por sociedades con domicilios principales en San Alberto, César (Sociedad Eco servir S A S con NIT 900 335 341-1), en Aguachica, César (Sociedad Eco Catering S A S con NIT 900 309 371-0), en Bogotá D C la Sociedad Continental de Limpieza S A S con NIT 900 592 281 7

Lo anterior implicaba que el proveedor favorecido en primer orden de elegibilidad, esto es, las sociedades que conformaron la unión temporal tiene sus domicilios y actividades en otras ciudades, debiéndose tener en cuenta, el tiempo de empalme y contratación de personal requerido para la prestación del servicio, lo que dificultaba el inicio inmediato de actividades

El inciso segundo del artículo 33 de la Ley 996 de 2005, contempla dentro de las excepciones a la prohibición de contratación directa, los contratos requeridos para cubrir las emergencias educativas y sanitarias, toda vez que el servicio de aseo en las instituciones educativas revestía singular importancia ante la prórroga de la contingencia en salud generada por el Covid 19 Emergencia sanitaria que fue prorrogada por el Ministerio de Salud y Protección Social hasta el 30 de abril de 2022, mediante la Resolución 304 del 22 de febrero de 2022

Se precisa en el acto administrativo que decreta la Urgencia Manifiesta, que mediante Decreto 0199 de 2022, el señor alcalde municipal declaró la emergencia educativa en la jurisdicción del Distrito Especial de Medellín del siete (7) de marzo al siete (7) de abril de 2022, para garantizar el servicio de aseo y cafetería en las cuatrocientos catorce (414) instituciones educativas de Medellín, con sus secciones de escuela y cuatro (4) sedes administrativas adscritas a la Secretaría de Educación de Medellín

De igual forma, se precisa que la Resolución 202150161394 del 23 de septiembre de 2021, expedida por la Secretaría de Educación Municipal establece el calendario estudiantil desde el 17 de enero del presente año y la Resolución Nacional 2157 del 20 de diciembre de 2021, expedida por el Ministerio de Salud y Protección Social, estipula el regreso a clases, los servicios de alimentación escolar, transporte y actividades curriculares complementarias se realizarán en forma totalmente



presencial y sin límites de aforo, por lo que surge la necesidad de garantizar la limpieza y salubridad de todas las sedes educativas y administrativas

Acto administrativo que fue remitido a este órgano de control por la Líder del Programa Jurídico de la Secretaría de Educación del Municipio de Medellín, mediante oficio del día 18 de marzo de 2021, con Radicado 202200000566, con un CD contentivo de la actuación pre y contractual del contrato mediante el cual se ejecutó la Urgencia Manifiesta y que concita el conocimiento de este órgano de control al tenor de lo preceptuado en el artículo 43 de la Ley 80 de 1993

2. MATERIAL PROBATORIO DE LA DECLARATORIA DE URGENCIA MANIFIESTA.

Como piezas probatorias de la declaratoria de la Urgencia Manifiesta, todas ellas documentales, la Líder del Programa Jurídico de la Secretaría de Educación de Medellín, remitió a éste órgano de control, las siguientes, de acuerdo a información que se extrae de CD anexo al oficio remitido por parte del sujeto de control, el cual se precisa hace parte inescindible del presente pronunciamiento

Decretos 0200 del 7 de marzo de 2022, expedido por el señor Alcalde de Medellín y Secretaría de Educación *“Por medio del cual se declara urgencia manifiesta para la atención de la prestación de servicios de aseo en las Instituciones Educativas Oficiales del Distrito Especial de Medellín”* Acto administrativo que tiene soporte adicional en el **Decreto 0199 de 2022 del 7 de marzo de 2022**, expedido por el señor Alcalde de Medellín y Secretaría de Educación *“Por medio del cual se declara la emergencia educativa, para garantizar la prestación del servicio de aseo y cafetería, en las cuatrocientos catorce (414) Instituciones Educativas Oficiales del Distrito Especial de Medellín, con sus secciones de escuela y cuatro (4) sedes administrativas adscritas a la Secretaría de Educación de Medellín”*

2.1. ACTUACIONES PRECONTRACTUALES Y CONTRACTUALES DERIVADAS DE LA URGENCIA MANIFIESTA DECLARADA POR EL MUNICIPIO DE MEDELLÍN.

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



Ahora bien, es necesario precisar que hoy en día nos encontramos en plena vigencia de la Ley de Garantías Electorales (Ley 996 de 2005) y que es resaltado por el sujeto de control en la parte motiva del acto administrativo que decreta la Urgencia Manifiesta. Por lo tanto, se debe tener en cuenta, en plena vigencia de la norma, la prohibición de la contratación directa, y de las excepciones a tal prohibición, al tenor de lo establecido en el artículo 33 de la Ley 996 de 2005, que ordena

“Restricciones a la contratación pública. Durante los cuatro (4) meses anteriores a la elección presidencial y hasta la realización de la elección en la segunda vuelta, si fuere el caso, queda prohibida la contratación directa por parte de todos los entes del Estado

*Queda exceptuado lo referente a la defensa y seguridad del Estado, los contratos de crédito público, los requeridos para cubrir las **emergencias educativas**, sanitarias y desastres, así como también los utilizados para la reconstrucción de vías, puentes, carreteras, infraestructura energética y de comunicaciones, en caso de que hayan sido objeto de atentados, acciones terroristas, desastres naturales o casos de fuerza mayor, y los que deban realizar las entidades sanitarias y hospitalarias ”* (Lo resaltado es del Despacho)

Con relación a las excepciones previstas en el artículo precitado, Colombia Compra Eficiente, quien funge como entidad orientadora en materia de contratación de las entidades estatales de acuerdo a lo establecido en el Decreto Ley 4170 de 2011, ha indicado en tal aspecto, y entre otros, lo siguiente³

“[] la prohibición del artículo 33 de la Ley de Garantías Electorales se refiere a “cualquier sistema que no implique convocatoria pública y posibilidad de pluralidad de oferentes” por lo que excluye las demás modalidades de contratación previstos en la Ley 1150 de 2007, es decir, la Licitación Pública, la Selección Abreviada y el concurso de méritos u otros previstos en normas especiales () las excepciones a la restricción previstas en la ley de garantías, con fundamento en las cuales podrán las entidades públicas adelantar procedimientos de selección directa en periodos previos a la contienda electoral por la Presidencia se encuentran consagrados de manera taxativa en el inciso final del citado artículo 33 de la Ley 996 de 2005 en lo referente a (i) la defensa y seguridad del Estado, (ii) los contratos de crédito público, (iii) los requeridos para cubrir las emergencias educativas, sanitarias y de desastres, (iv) los utilizados para la reconstrucción de vías, puentes, carreteras, infraestructura energética y de comunicaciones, en caso de que hayan sido objeto de atentados, acciones terroristas, desastres naturales o casos de fuerza mayor, y, (v) los que deban realizar las entidades sanitarias y hospitalarias”

³ Colombia Compra Eficiente, Concepto -674 de 2021





Por tanto, se considera en este sustancial tópico, que una vez se decreta una emergencia educativa, era viable con báculo en la misma, efectuar la correspondiente contratación directa, que en el caso objeto de revisión, es la urgencia manifiesta como causal de contratación directa, al tenor de lo establecido en el literal a) del numeral cuarto (4) del artículo segundo (2) de la Ley 1150 de 2007 y artículo 2 2 1 2 1 4 2 del Decreto 1082 de 2015

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 0200 del 7 de marzo de 2022

2.2.1. Etapa Precontractual:

- Estudios previos
- Especificaciones técnicas y obligaciones
- Anexo de Instituciones Educativas Oficiales, en donde se prestaría el servicio de aseo
- Presupuesto Oficial del valor del valor de las actividades a desarrollar
- Matriz de Riesgo
- Propuesta económica del contratista
- Carta de aceptación de la propuesta
- Certificado de disponibilidad presupuestal
- Certificado de existencia y representación legal del contratista
- Certificados de responsabilidad fiscal, Procuraduría, de medidas correctivas y de antecedentes judiciales del contratista
- Certificado de paz y salvo por aportes parafiscales y aportes de seguridad social del contratista

2.2.2 Etapa Contractual:

- **Contrato de prestación de servicios N° 4600094098 de 2002** celebrado entre el Municipio de Medellín- Secretaria de Educación- y la empresa Asear S A E S P identificada con NIT 890 905 211-1 representada legalmente por el señor Alberto Antonio Gracia cuyo objeto es *"prestar el servicio de aseo en las Instituciones Educativas Oficiales del Municipio de Medellín en el marco del Decreto de urgencia manifiesta 0200 de 2022 ()"* por un valor de Dos Mil Ciento Cuarenta y Dos Millones Trescientos Catorce mil Cuatrocientos Cincuenta y Tres Pesos (\$2 142 314 453) con un plazo contractual de treinta días calendarios, desde el 8 de marzo hasta el 7 de abril de 2022
- Acta de designación de supervisor, para el componente administrativo, financiero, contable y jurídico
- Copia de la Póliza N° M-100164905 de Seguros Mundial que cubre las siguientes contingencias Cumplimiento del Contrato, Pago de salarios, prestaciones sociales legales e indemnización laboral, estabilidad y calidad del servicio





- Copia de la Póliza M-10032158, de Seguros Mundial, que ampara la contingencia de la Responsabilidad Civil extracontractual

Bajo los anteriores soportes, actos administrativos y supuestos fácticos en el que se afincó la declaratoria objeto de revisión, en criterio de este órgano de control apuntaban a resolver una situación que obligaba a una actuación de urgencia por parte de la Secretaría de Educación, ante la imposibilidad de dar inicio de forma inmediata con la prestación del servicio de aseo, en las diferentes instituciones educativas oficiales del Municipio de Medellín, dadas las contingencias presentadas en el transcurso del evento de cotización, en la Tienda Virtual del Estado Colombiano, a través de Acuerdo Marco de Precios CCE-972AMP-2019 y que fue reseñado en acápites precedentes, pues era evidente en el **inmediato futuro** garantizar a cabalidad la salud de todos los estudiantes, docentes de las diferentes Instituciones Educativas Oficiales del Municipio de Medellín y de las cuatro (4) sedes administrativas adscritas a la Secretaría de Educación Municipal, prestando el correspondiente servicio de aseo y máxime con la expedición de la Resolución 2157 del 20 de diciembre de 2021, expedida por el Ministerio de Salud y protección Social, en la cual se precisa que estaban dadas en el territorio nacional, las condiciones necesarias para el desarrollo de todas las actividades estudiantiles y académicas, en todas las instituciones educativas, sin ningún límite de aforo

Es de anotar, que la ejecución del contrato de prestación de servicios **4600094098 de 2022** celebrado por el Municipio de Medellín y la Secretaría de Educación Municipal y la empresa Asear S A E S P será verificado por el equipo auditor en ejercicio del **CONTROL POSTERIOR Y SELECTIVO**⁴, en el desarrollo del Plan General de Auditoría de esta vigencia, en el cual se atenderán además, las quejas o solicitudes que se puedan presentar al asunto en cuestión

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

⁴ **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



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 modalidad 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 términos⁵

“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 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

⁵ Subsección C, Sección Tercera del Consejo de Estado, 7 de febrero de 2011, expediente 34425, C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa



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 Manifiesta⁶, 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, 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 sostenido⁷

“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

⁶ 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

⁷ Sala Disciplinaria del Procuraduría General de la Nación, fallo de segunda instancia del 22 de septiembre de 2005, Expediente 161-02564



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”

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

Tal situación fue vislumbrada por este Organismo de Control Fiscal respecto al contrato de prestación de servicios N° 4600094098 de 2022 suscrito por el Municipio de Medellín y la Secretaría de Educación con la empresa Asear S A E S P en desarrollo de la Urgencia Manifiesta, tal y como se ha expuesto de manera precedente en el presente proveído

4.1 EL CONTROL FISCAL SOBRE LOS CONTRATOS CELEBRADOS POR URGENCIA MANIFIESTA.

Según lo estipulado en los artículos 43 y 65 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 ”* (Negrillas y subrayas nuestras)

ARTÍCULO 65. 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 (Negritas y subrayas nuestras)

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

"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 1995 (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 cña a los intereses del Estado

La misma disposición agrega, que la urgencia manifiesta, que la urgencia manifiesta deberá declararse mediante acto administrativo motivado" (Sentencia del 31 de agosto de 2017, Radicado 11001-03-24-000-2002-00362-01) (Lo resaltado es fuera de texto)

La Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente mediante comunicado del 17 de marzo de 2020, mutatis mutandis expresa 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 periodos 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 emitidas por los sujetos de control, los derivados y enmarcados dentro de las competencias que otorga el artículo 43 de la Ley 80 de 1993, 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 apremiante que ameritaba intervención urgente, pues se trataba de proteger la salud de los estudiantes y docentes de las diferentes instituciones educativas oficiales del Municipio de Medellín, garantizando el servicio de aseo de manera urgente y constante, pues con la expedición de la Resolución 2157 del 20 de diciembre de 2021 expedida por el Ministerio de Salud y Protección Social, no existe límite en la actualidad, en el aforo del personal estudiantil y docente de las entidades educativas del sujeto de control

Cotejada la prueba arrojada al acto administrativo que declaró la urgencia manifiesta y el sustento fáctico de la misma, se puede observar que tal declaratoria responde sin lugar a dudas, a garantizar la **permanencia** del servicio público de educación por parte del Municipio de Medellín, que reviste una garantía constitucional al tenor de lo establecido en el artículo 67 del Estatuto Superior

Tal verificación por parte de esta Agencia Fiscal, responde a lo que en tal tópico ha disciplinado la jurisprudencia contenciosa, cuando ha indicado entre otras⁸

*“() 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**”* (Lo resaltado es fuera de texto)

El inicio de clases por parte de los diferentes estudiantes de las instituciones educativas oficiales del Municipio de Medellín, que de acuerdo a las directrices trazadas por el gobierno nacional, se debían realizar de manera **totalmente presencial y sin límites de aforo**, para garantizar la salubridad de los educandos, **en el inmediato futuro**, resultaba acertado de acuerdo al soporte fáctico, decretar la urgencia manifiesta por parte del sujeto de control

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

⁸ Consejo de Estado, sentencia del 7 de febrero de 2011, Radicado 11001-03-26-000-2007-00055-00(34425)



Contraloría

General de Medellín

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 ”

Por tal motivo, y una vez analizados los antecedentes administrativos de la declaratoria de Urgencia Manifiesta y el contrato celebrado, 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 0200 del 7 de marzo de 2022 “Por medio del cual se declara urgencia manifiesta para la atención de la prestación de servicios de aseo en las Instituciones Educativas oficiales del Distrito Especial de Medellín” toda vez que la parte motiva del acto administrativo tiene 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 Municipio de Medellín y Secretaría de Educación Municipal como consecuencia de esa declaratoria **para verificar si el contrato que se celebró 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,


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

Proyecto Elkin de J. Montoya R., Profesional Universitario O.A. Jurídica
Revisó Martín A. García A., Jefe O.A. Jurídica

