

1000 – 006 - 01

202000001722

Medellín, 2020/05/28

Doctor
DANIEL QUINTERO CALLE
Alcalde de Medellín
Calle 44 N° 52-165
Centro Administrativo La Alpujarra
daniel.quintero@medellin.gov.co
Medellín, Antioquia

Asunto: Concepto Favorable frente a la urgencia manifiesta declarada mediante Decreto 0375 de 17 de marzo de 2020, para el municipio de Medellín.

Señor Alcalde,

Le corresponde a la **Contraloría General de Medellín** la función del **Control** de la legalidad de las declaratorias de **URGENCIA MANIFIESTA** y la contratación celebrada en desarrollo de las mismas por nuestros sujetos de control fiscal en cumplimiento de lo consagrado en los artículos 42 y 43 **de la Ley 80 de 1993**.

En este orden de ideas, procede centrarnos en el análisis de los **antecedentes** que motivaron la declaratoria de la **URGENCIA MANIFIESTA**, así como sopesar el **material probatorio** aportado en el expediente que se remite, para luego hacer las correspondientes **consideraciones jurídicas** y concluir con un **pronunciamiento** frente al mismo.

1. ANTECEDENTES

1.1 Mediante Decreto 0373 de 16 de marzo de 2020, previo concepto del Consejo Municipal de Gestión del Riesgo, se declara por parte del Alcalde de Medellín la situación de calamidad pública en el municipio, por el término de seis (06) meses,

prorrogable hasta por otros seis, con el fin de tomar las medidas necesarias para atender la situación de afectación en la población y evolución de la pandemia generada por la llegada del COVID 19 al municipio de Medellín.

Lo anterior, de acuerdo con el artículo 61 de la ley 1523 de 2012, que exige que se planteen e implementen estrategias de respuesta tendientes a conjurar la situación de riesgo existente, el cual será elaborado y coordinado por el Consejo Municipal de Gestión del Riesgo.

Con base en la anterior declaratoria de calamidad pública, se dispuso dar aplicación a lo dispuesto en los artículos 65, 66, 67 y 80 de la ley 1523 de 2012.

1.2. Mediante Decreto 0375 de 2020, el Alcalde de Medellín, en ejercicio de sus facultades Constitucionales y Legales, en especial las conferidas en las Leyes 80 de 1993, 1150 de 2007 y Decreto 1082 de 2015, declara la urgencia manifiesta para la atención de las medidas de contingencia ante la propagación del virus SARS Cov2, generador del COVID - 19 en el municipio de Medellín y se autorizan los gastos para atender dicha problemática.

1.3. Mediante correo electrónico de 28 de marzo de 2020, la Alcaldía de Medellín remite a este organismo de control, comunicación en la que se expresa:

En atención a la circular externa No. 001 del 26 de marzo de 2020, de la Contraloría General de Medellín, en la cual le solicitan al Municipio de Medellín la remisión al correo electrónico participa@cgm.gov.co de la información precontractual y contractual expedida en torno a la declaratoria de la urgencia manifiesta en razón del cubrimiento de la calamidad pública virus COVID 19, y en cumplimiento de la obligación de remitir esta misma información según el artículo 43 de la Ley 80 de 1993, respetuosamente les enviamos en formato digital los documentos del contrato 4600085466. El objeto de este contrato es: “suministro de implementos de autocuidado para prevenir el COVID 19 en el municipio de Medellín, ANTIBACTERIAL EN DISPENSADOR para atender la calamidad pública y urgencia manifiesta declarada mediante Decreto N° 0375 de 17 de marzo de 2020. Dependencia que suscribe el contrato: Departamento Administrativo de Gestión del Riesgo de Desastres.

1.4. Mediante comunicación con **radicado CGM** Radicado CGM 202000000971, la Alcaldía de Medellín, remite a este Organismo de Control correo electrónico de 01 de abril de 2020 en el que se expresa:

“En atención a la Circular Externa N° 001 de 26 de marzo de 2020, y en cumplimiento de la obligación de remitir esta misma información según el artículo 43 de la ley 80 de 1993, respetuosamente remitimos en formato digital los documentos del contrato 4600085448. El objeto de este contrato es “suministro de alimentación para la población estudiantil vinculada a la Secretaría de Educación durante el periodo de calamidad pública para garantizar su seguridad alimentaria”. Dependencia que suscribe el contrato: Secretaría de Educación.

1.5. Mediante comunicación con **radicado 202000000969 del Sistema de Gestión Documental Mercurio** de 31 de marzo de 2020, la Alcaldía de Medellín remite correo electrónico a este organismo de control en el que se expresa:

“En atención a la Circular Externa N° 001 de 26 de marzo de 2020, y en cumplimiento de la obligación de remitir esta misma información según el artículo 43 de la ley 80 de 1993, respetuosamente remitimos en formato digital los documentos del contrato 4600085479”. El objeto de este contrato es “suministro de elementos de autocuidado para el COVID-19 en el municipio de Medellín, ANTIBACTERIAL PERSONAL, para atender la calamidad pública y urgencia manifiesta declarada mediante Decreto N° 0375 de 17 de marzo de 2020. Dependencia que suscribe el contrato: Departamento Administrativo de Gestión del Riesgo.

1.6. Mediante comunicación con Radicado CGM 202000000974 de 02 de abril de 2020, la Alcaldía de Medellín remite a este organismo de control correo electrónico en el que se expresa:

“En atención a la circular externa No. 001 del 26 de marzo de 2020, de la Contraloría General de Medellín, en la cual le solicitan al Municipio de Medellín la remisión al correo electrónico participa@cgm.gov.co de la información precontractual y contractual expedida en torno a la declaratoria de la urgencia manifiesta en razón del cubrimiento de la calamidad pública virus COVID 19, respetuosamente les enviamos en formato digital los documentos del convenio 4600085486, suscrito con la IPS Universitaria, cuyo objeto es “convenio interadministrativo de cooperación para la ejecución de acciones de respuesta y mitigación de la pandemia generada por el COVID-19 en la ciudad de Medellín”. Dependencia que suscribe el contrato: Secretaría de Suministros y Servicios.

1.7. Mediante comunicación con Radicado CGM 202000000982 de 13 de abril de 2020, la Alcaldía de Medellín remite a este organismo de control correo electrónico en el se expresa:

“En atención a la circular externa No. 001 del 26 de marzo de 2020, de la Contraloría General de Medellín, en la cual le solicitan al Municipio de Medellín la remisión al correo electrónico participa@cgm.gov.co de la información precontractual y contractual expedida en torno a la declaratoria de la urgencia manifiesta en razón del cubrimiento de la calamidad pública virus COVID 19, y en cumplimiento de la obligación de remitir esta misma información según el artículo 43 de la Ley 80 de 1993, respetuosamente les enviamos en formato digital los documentos del contrato 4600085490, cuyo objeto es: “Adquisición de alcohol sanitizante para manos, para atender a la población de la ciudad, en virtud de la urgencia manifiesta declarada por Decreto 0375 del 17 de marzo 2020. Dependencia que suscribe el contrato: Departamento Administrativo de Gestión del Riesgo de Desastres”.

1.8. Mediante comunicación con Radicado CGM 202000000984 de 13 de abril de 2020, la Alcaldía de Medellín remite a este organismo de control correo electrónico en el se expresa:

“En atención a la circular externa No. 001 del 26 de marzo de 2020, de la Contraloría General de Medellín, en la cual le solicitan al Municipio de Medellín la remisión al correo electrónico participa@cgm.gov.co de la información precontractual y contractual expedida en torno a la declaratoria de la urgencia manifiesta en razón del cubrimiento de la calamidad pública virus COVID 19, y en cumplimiento de la obligación de remitir esta misma información según el artículo 43 de la Ley 80 de 1993, respetuosamente les enviamos en formato digital los documentos del contrato 4600085501, cuyo objeto es “Suministro de implementos de autocuidado para prevenir el COVID-19 en el Municipio de Medellín, TAPABOCAS GRUPO 2, para atender la calamidad pública y urgencia manifiesta declarada mediante Decreto Nro. 0375 del 17 de marzo de 2020”. Dependencia que suscribe el contrato: Departamento Administrativo de Gestión del Riesgo de Desastres”.

1.9. Mediante comunicación con Radicado CGM 202000000985 de 13 de abril de 2020, la Alcaldía de Medellín remite a este organismo de control correo electrónico en el se expresa:

“En atención a la circular externa No. 001 del 26 de marzo de 2020, de la Contraloría General de Medellín, en la cual le solicitan al Municipio de Medellín la remisión al correo electrónico participa@cgm.gov.co de la información precontractual y contractual expedida en torno a la declaratoria de la urgencia manifiesta en razón del cubrimiento de la calamidad pública virus COVID 19, y en cumplimiento de la obligación de remitir esta misma información según el artículo 43 de la Ley 80 de 1993, respetuosamente les enviamos en formato digital los documentos del contrato 4600085520, cuyo objeto es: Prestación de Servicios para la cremación de restos

humanos por COVID-2019 en el Municipio de Medellín. Dependencia que suscribe el contrato: Secretaría de Inclusión Social, Familia y Derechos Humanos”.

1.10. Mediante comunicación con Radicado CGM 202000000991 de 13 de abril de 2020, la Alcaldía de Medellín remite a este organismo de control correo electrónico en el se expresa:

“En atención a la circular externa No. 001 del 26 de marzo de 2020, de la Contraloría General de Medellín, en la cual le solicitan al Municipio de Medellín la remisión al correo electrónico participa@cgm.gov.co de la información precontractual y contractual expedida en torno a la declaratoria de la urgencia manifiesta en razón del cubrimiento de la calamidad pública virus COVID 19, y en cumplimiento de la obligación de remitir esta misma información según el artículo 43 de la Ley 80 de 1993, respetuosamente les enviamos en formato digital los documentos del contrato 4600085538, cuyo objeto es: Prestación de servicios para realizar la desinfección de áreas y superficies para prevenir el COVID-19 en el Municipio de Medellín. Dependencia que suscribe el contrato: Departamento Administrativo de Gestión del Riesgo de Desastres”

1.11. Mediante comunicación con Radicado CGM 202000000994 de 13 de abril de 2020, la Alcaldía de Medellín remite a este organismo de control correo electrónico en el se expresa:

En atención a la circular externa No. 001 del 26 de marzo de 2020, de la Contraloría General de Medellín, en la cual le solicitan al Municipio de Medellín la remisión al correo electrónico participa@cgm.gov.co de la información precontractual y contractual expedida en torno a la declaratoria de la urgencia manifiesta en razón del cubrimiento de la calamidad pública virus COVID 19, y en cumplimiento de la obligación de remitir esta misma información según el artículo 43 de la Ley 80 de 1993, respetuosamente les enviamos en formato digital los documentos del contrato 4600085547 Objeto: Apoyo económico a personas vulnerables para la atención de emergencias COVID-19. Dependencia que suscribe el contrato: Secretaría de Inclusión Social, Familia y Derechos Humanos.

1.12. Mediante correo electrónico de 13 de abril de 2020, la Alcaldía de Medellín remite a este organismo de control correo electrónico en el se expresa:

En atención a la circular externa No. 001 del 26 de marzo de 2020, de la Contraloría General de Medellín, en la cual le solicitan al Municipio de Medellín la remisión al correo electrónico participa@cgm.gov.co de la información precontractual y contractual expedida en torno a la declaratoria de la urgencia manifiesta en razón

del cubrimiento de la calamidad pública virus COVID 19, y en cumplimiento de la obligación de remitir esta misma información según el artículo 43 de la Ley 80 de 1993, respetuosamente les enviamos en formato digital los documentos del contrato 4600085537, cuyo objeto es “Suministro de insumos, implementos de aseo y elementos de protección para los puntos de atención a la población como medida de contención por coronavirus COVID 19. Dependencia que suscribe el contrato: Departamento Administrativo de Gestión del Riesgo de Desastres.

1.13. Mediante correo electrónico de 14 de abril de 2020, la Alcaldía de Medellín remite a este organismo de control, comunicación en la que se expresa:

En atención a la circular externa No. 001 del 26 de marzo de 2020, de la Contraloría General de Medellín, en la cual le solicitan al Municipio de Medellín la remisión al correo electrónico participa@cgm.gov.co de la información precontractual y contractual expedida en torno a la declaratoria de la urgencia manifiesta en razón del cubrimiento de la calamidad pública virus COVID 19, y en cumplimiento de la obligación de remitir esta misma información según el artículo 43 de la Ley 80 de 1993, respetuosamente les enviamos en formato digital los documentos del contrato 4600085555, cuyo objeto es “Suministro de alcohol glicerinado para prevenir el COVID 19 en el marco de la calamidad pública urgencia manifiesta”. Dependencia que suscribe el contrato: Secretaria de Salud.

1.14. Mediante correo electrónico de 14 de abril de 2020, la Alcaldía de Medellín remite a este organismo de control, comunicación en la que se expresa:

En atención a la circular externa No. 001 del 26 de marzo de 2020, de la Contraloría General de Medellín, en la cual le solicitan al Municipio de Medellín la remisión al correo electrónico participa@cgm.gov.co de la información precontractual y contractual expedida en torno a la declaratoria de la urgencia manifiesta en razón del cubrimiento de la calamidad pública virus COVID 19, y en cumplimiento de la obligación de remitir esta misma información según el artículo 43 de la Ley 80 de 1993, respetuosamente les enviamos en formato digital los documentos del contrato 4600085558, cuyo objeto es “Suministro de termómetros para prevenir el COVID 19, en el marco de la calamidad pública, urgencia manifiesta”. Dependencia que suscribe el contrato: Secretaría de Salud.

1.15. Mediante correo electrónico de 16 de abril de 2020, la Alcaldía de Medellín remite a este organismo de control, comunicación en la que se expresa:

En atención a la circular externa No. 001 del 26 de marzo de 2020, de la Contraloría General de Medellín, en la cual le solicita al Municipio de Medellín la remisión al

correo electrónico participa@cgm.gov.co de la información precontractual y contractual expedida en torno a la declaratoria de la urgencia manifiesta en razón del cubrimiento de la calamidad pública virus COVID 19, y en cumplimiento de la obligación de remitir esta misma información según el artículo 43 de la Ley 80 de 1993, respetuosamente les enviamos en formato digital los documentos del contrato 4600085509, cuyo objeto es “ Prestar el servicio de montaje e implementación de puntos de atención para la población como medida de contención por coronavirus-COVID 19”. Dependencia que suscribe el contrato: Departamento Administrativo de Gestión del Riesgo de Desastres.

1.16. Mediante correo electrónico de 16 de abril de 2020, la Alcaldía de Medellín remite a este organismo de control, comunicación en la que se expresa:

En atención a la circular externa No. 001 del 26 de marzo de 2020, de la Contraloría General de Medellín, en la cual le solicitan al Municipio de Medellín la remisión al correo electrónico participa@cgm.gov.co de la información precontractual y contractual expedida en torno a la declaratoria de la urgencia manifiesta en razón del cubrimiento de la calamidad pública virus COVID 19, y en cumplimiento de la obligación de remitir esta misma información según el artículo 43 de la Ley 80 de 1993, respetuosamente les enviamos en formato digital los documentos del contrato 4600085596, cuyo objeto es “ prestación de servicios de entrega de apoyos vía transferencia monetaria no condicionada a personas vulnerables para la atención de emergencias COVID 19”. Dependencia que suscribe el contrato: Secretaría de Inclusión Social, Familia y Derechos Humanos.

1.17. Mediante correo electrónico de 16 de abril de 2020, la Alcaldía de Medellín remite a este organismo de control, comunicación en la que se expresa:

En atención a la circular externa No. 001 del 26 de marzo de 2020, de la Contraloría General de Medellín, en la cual le solicitan al Municipio de Medellín la remisión al correo electrónico participa@cgm.gov.co de la información precontractual y contractual expedida en torno a la declaratoria de la urgencia manifiesta en razón del cubrimiento de la calamidad pública virus COVID 19, y en cumplimiento de la obligación de remitir esta misma información según el artículo 43 de la Ley 80 de 1993, respetuosamente les enviamos en formato digital los documentos del contrato 4600085554, cuyo objeto es: “Suministro de guantes de latex y trajes para prevenir el COVID 19 en el marco de la calamidad pública, urgencia manifiesta”.

1.18. Mediante correo electrónico de 16 de abril de 2020, la Alcaldía de Medellín remite a este organismo de control, comunicación en la que se expresa:

En atención a la circular externa No. 001 del 26 de marzo de 2020, de la Contraloría General de Medellín, en la cual le solicitan al Municipio de Medellín la remisión al correo electrónico participa@cgm.gov.co de la información precontractual y contractual expedida en torno a la declaratoria de la urgencia manifiesta en razón del cubrimiento de la calamidad pública virus COVID 19, y según excepciones del artículo 8 del Decreto 440 del 20 de marzo de 2020, respetuosamente les enviamos en formato digital los documentos de la adición del contrato 4600080556 de 2019, cuyo objeto es: “Contrato para operación de albergue para población víctima de desplazamiento forzado”. Dependencia que suscribe la adición: Secretaría de Suministros y Servicios.

2. MATERIAL PROBATORIO

Es importante recordar que la finalidad de los actos precontractuales, es determinar, ordenar o autorizar la celebración de contratos de forma directa, obviando los procedimientos de selección que normalmente deben adelantarse para elegir al contratista.

Como piezas probatorias, todas ellas documentales, entre las más relevantes, fueron allegadas las siguientes.

2.1. LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS QUE DECLARAN LA URGENCIA MANIFIESTA.

2.1.1. Decreto 0373 de 2020, mediante el cual se declara la situación de calamidad pública en el municipio de Medellín por el término de seis (6) meses, prorrogable hasta por otros seis (6) meses.

2.1.2. Decreto 0375 de 2020, por medio del cual se declara la urgencia manifiesta para la atención de las medidas de contingencia ante la propagación del virus SARS CoV 2, generador del COVID- 19 Coronavirus en el municipio de Medellín y se autorizan los gastos para atender dicha problemática.

2.2. LOS CONTRATOS Y ACTUACIÓN CONTRACTUAL DERIVADA DE LA URGENCIA MANIFIESTA DECLARADA POR EL MUNICIPIO DE MEDELLÍN

2.2.1. Convenio 4600085486 con la IPS Universitaria, cuyo objeto es “convenio de cooperación para la ejecución de acciones de respuesta y mitigación de la

pandemia generada por el COVID-19 en la ciudad de Medellín”. Valor total convenio: OCHO MIL CINCUENTA Y CINCO MILLONES DOSCIENTOS CUARENTA MIL SEISCIENTOS CINCUENTA Y OCHO PESOS M.L. (\$8.055.240.658). Valor aporte municipio: MIL QUINIENTOS UN MILLONES SEISCIENTOS TREINTA Y SEIS MIL CUATROCIENTOS TREINTA Y OCHO PESOS (1.501.636.438). Valor aporte cooperante: SEIS MIL QUINIENTOS CINCUENTA Y TRES MILLONES SEISCIENTOS CUATRO MIL DOSCIENTOS VEINTE PESOS M.L. (\$6.553.604.220). Duración: Seis (06) meses, sin superar la presente vigencia. Fecha de suscripción del convenio: 31 de marzo de 2020.

2.2.2. Contrato 4600085448 de 2020, celebrado entre el municipio de Medellín y la Corporación Colombia Avanza, cuyo objeto es “suministro de alimentación para la población estudiantil vinculada a la Secretaría de Educación durante el periodo de calamidad pública para garantizar su seguridad alimentaria”. Valor total del contrato: SIETE MIL CIENTO SESENTA Y OCHO MILLONES OCHOCIENTOS CUARENTA Y OCHO MIL NOVECIENTOS SESENTA Y OCHO PESOS M.L. (\$7.168. 848.968). Duración: Un (1) mes. Fecha de suscripción del contrato: 20 de marzo de 2020.

2.2.3. Contrato 4600085479 de 2020, celebrado entre el municipio de Medellín y GIRALTECH S.A.S. cuyo objeto es: “Suministro de implementos de autocuidado para prevenir el COVID-19 en el municipio de Medellín, ANTIBACTERIAL PERSONAL para atender la calamidad pública y urgencia manifiesta declarada mediante decreto N° 0375 de 17 de marzo de 2020”. Valor del contrato: VEINTICUATRO MILLONES QUINIENTOS CINCUENTA Y DOS MIL PESOS M.L. (\$24.552.000). Duración: Ocho (8) días calendario. Fecha de suscripción: 28 de marzo de 2020.

2.2.4. Contrato 4600085490 de 2020, celebrado entre el municipio de Medellín y la Universidad de Antioquia (Facultad de ciencias farmacéuticas y alimentarias). Objeto del contrato: “Adquisición de alcohol satinizante para manos, para atender a la población de la ciudad, en virtud de la urgencia manifiesta declarada por decreto 0375 de 17 de marzo de 2020”. Valor del contrato: CUARENTA Y UN MILLONES CUATROCIENTOS MIL PESOS M.L. (\$41.400.000). Duración: Quince (15) días calendario, sin superar la vigencia. Fecha de suscripción: 02 de abril de 2020.

2.2.5. Contrato 4600085501 de 2020 celebrado entre el municipio de Medellín y Tecnididáticos Ind. SAS. Objeto del contrato: “Suministro de implementos de autocuidado para prevenir el COVID 19 en el municipio de Medellín, TAPABOCAS GRUPO 2, para atender la calamidad pública y urgencia manifiesta declarada mediante Decreto 0375 de 17 de marzo de 2017. Valor del contrato: DOS MIL SEISCIENTOS CUARENTA Y DOS MILLONES SEISCIENTOS NOVENTA Y DOS

MIL QUINIENTOS PESOS M.L. (\$2.642.692.500). Duración del contrato: Un (1) Mes. Fecha de suscripción del contrato: 03 de abril de 2020.

2.2.6. Contrato 4600085520 de 2020, celebrado entre el municipio de Medellín (Secretaría de Inclusión Social y Familia) y Plenitud Protección S.A., cuyo objeto es: “Prestación de servicios para la cremación de restos humanos por COVID 19 en el municipio de Medellín”. Valor del contrato: DOSCIENTOS CINCUENTA MILLONES DE PESOS M.L. (\$250.000.000). Duración: Cuatro (4) meses. Fecha de suscripción del contrato: 03 de abril de 2020.

2.2.7. Contrato 4600085538 de 2020, celebrado entre el municipio de Medellín y Empresas Varias S.A. E.S.P., cuyo objeto es “ prestación de servicios para realizar la desinfección de áreas y superficies para prevenir el COVID 19 en el municipio de Medellín”. Valor del contrato: MIL SETECIENTOS CUARENTA Y NUEVE MILLONES NOVECIENTOS NOVENTA Y NUEVE MIL NOVECIENTOS OCHENTA Y NUEVE PESOS M.L. (\$1.749.999.989). Duración: Cuatro (4) meses. Fecha de suscripción del contrato: 06 de abril de 2020.

2.2.8. Contrato 4600085547 de 2020, celebrado entre el municipio de Medellín y Réditos Empresariales S.A., cuyo objeto es: “apoyo económico a personas vulnerables para la atención de la emergencia COVID-19”. Valor del contrato: DOCE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y SEIS MILLONES OCHENTA Y SEIS MIL SEISCIENTOS SIETE PESOS (\$12.996.086.607). Duración: Dos (2) meses. Fecha de suscripción del contrato: 05 de abril de 2020.

2.2.9. Contrato 4600085509 de 2020, celebrado entre el municipio de Medellín y GPL MARKETING EVENTOS S.A.S., cuyo objeto es “prestar el servicio de montaje e implementación de puntos de atención para la población como medida de contención por CORONAVIRUS-COVID 19”. Valor del contrato: DOS MIL CIENTO TREINTA Y CUATRO MILLONES DOSCIENTOS SESENTA Y NUEVE MIL SETECIENTOS SESENTA PESOS M.L. (\$2.134.269.760). Duración: Hasta 4 (cuatro) meses. Fecha de suscripción del contrato: 15 de abril de 2020

2.2.10. Contrato 4600085537 de 2020, celebrado entre el municipio de Medellín y CARLOS ANDRÉS MONROY MANTILLA, cuyo objeto es: “Suministro de insumos, implementos de aseo y elementos de protección para los puntos de atención a la población como medida de contención por coronavirus Covid-19”. Valor del contrato: DOS MIL DOSCIENTOS OCHENTA TRES MILLONES CUATROCIENTOS DIEZ MIL SETECIENTOS CINCUENTA Y DOS PESOS M.L. (\$2.283.410.752). Duración: Cuatro (4) meses. Fecha de suscripción: 03 de abril de 2020.

2.2.11. Contrato 4600085555 de 2020, celebrado entre el municipio de Medellín y Grupo Beleva S.A.S., cuyo objeto es: “Suministro de alcohol glicerinado para prevenir el COVID 19 en el marco de la calamidad pública, urgencia manifiesta”. Valor del contrato: CUATROCIENTOS SETENTA Y SEIS MILLONES DE PESOS M.L. (\$476.000.000). Duración: Un (1) mes. Fecha de suscripción: 08 de abril de 2020.

2.2.12. Contrato 4600085558 de 2020, celebrado entre el municipio de Medellín y Soluciones Logísticas Integradas S.A.S., cuyo objeto es: “ Suministro de termómetros para prevenir el COVID 19 en el marco de la calamidad pública, urgencia manifiesta”. Valor del contrato: VEINTITRÉS MILLONES OCHOCIENTOS CINCUENTA Y DOS MIL DOSCIENTOS CUARENTA Y UN PESOS M.L. (\$23.852.241). Duración: Un (1) mes. Fecha de suscripción: 09 de abril de 2020.

2.2.13. Contrato 4600085596 de 2020, celebrado entre el municipio de Medellín y Efectivo Ltda., cuyo objeto es: “prestación de servicios de entrega de apoyos vía transferencia monetaria no condicionada a personas vulnerables para la atención de emergencias COVID 19”. Valor del contrato: SIETE MIL TRES MILLONES OCHOCIENTOS CUARENTA Y NUEVE MIL SEISCIENTOS PESOS M.L. (\$7.003.849.600). Duración: Un (1) mes. Fecha de suscripción: 16 de abril de 2020.

2.2.14. Contrato 4600085554 de 2020, celebrado entre el municipio de Medellín y Empaquetaduras y Empaques S.A., cuyo objeto es: “ Suministro de guantes de látex y trajes para prevenir el COVID 19 en el marco de la calamidad pública, urgencia manifiesta”. Valor del contrato: TRESCIENTOS NOVENTA MILLONES QUINIENTOS DIECISEIS MIL SETECIENTOS CINCUENTA Y NUEVE PESOS M.L. (\$390.516.759). Duración: Un (1) mes. Fecha de suscripción: 15 de abril de 2020.

2.2.15. Adición al contrato 4600080556 de 2019, celebrado entre el municipio de Medellín y Expertos Profesionales en Servicios Sociales Integrales (EPSI), cuyo objeto es: “Contrato para operación de albergue para población víctima de desplazamiento forzado”. Valor de la adición: CIENTO CINCUENTA Y OCHO MILLONES CUATROCIENTOS TREINTA Y CINCO MIL SESENTA Y NUEVE PESOS M.L. (\$158.435.069). Duración: tres (3) meses, a partir del 01 de mayo de 2020, hasta el 31 de julio de 2020. Fecha de suscripción de la adición: 21 de abril de 2020.

2.2.16. Contrato 4600085466 de 2020, celebrado entre el municipio de Medellín y Química ORION S.A., cuyo objeto es: “suministro de implementos de autocuidado para prevenir el COVID 19 en el municipio de Medellín-antibacterial en dispensador

para atender la calamidad pública y urgencia manifiesta declarada mediante Decreto N° 0375 de 17 de marzo de 2020”. Valor del contrato: CUARENTA Y SIETE MILLONES DOSCIENTOS VEINTIOCHO MIL SEISCIENTOS VEINTI OCHO PESOS M.L (\$47.228.628). Duración: Quince (15) días calendario. Fecha de la suscripción: 26 de marzo de 2020.

Los negocios jurídicos antes descritos, son el respaldo de la adquisición de servicios, compras y otros gastos en razón de la declaratoria de urgencia manifiesta, por consiguiente, todo el proceso contractual resultante de la misma, se verificará en ejercicio del **CONTROL POSTERIOR Y SELECTIVO**¹ que pueda realizarse sobre toda la actividad referente a la contratación como consecuencia de la aplicación del concepto favorable o no, en el desarrollo del Plan General de Auditoría de la vigencia, en el cual se atenderán las diferentes quejas o solicitudes referentes al asunto en cuestión.

Por tal motivo, previa emisión del concepto sobre la declaratoria de urgencia manifiesta es importante realizar el análisis normativo y jurisprudencial aplicable al caso concreto.

3. CONSIDERACIONES JURÍDICAS SOBRE LA URGENCIA MANIFIESTA Y LA CONTRATACIÓN DERIVADA DE SU DECLARATORIA CON OCASIÓN DEL COVID 19 Y SU CONTROL

Previo al pronunciamiento que declarará si se han satisfecho o no los requisitos legales dispuestos en el artículo 42 de la Ley 80 de 1993, los cuales conducirán a establecer la procedencia o no la declaratoria de la Urgencia Manifiesta de que se trata, se hará un análisis normativo y jurisprudencial aplicable al caso, así:

3.1. 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

¹ **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.

utiliza cuando la administración pública requiere actuar de manera inmediata y urgente para mitigar circunstancias excepcionales o apremiantes que no permiten acudir a un proceso de selección de contratistas.

La Ley 80 de 28 de octubre de 1993, en su artículo 42 señala:

“Existe urgencia manifiesta cuando la continuidad del servicio exige el suministro de bienes, o la prestación de servicios, o la ejecución de obras en el inmediato futuro; cuando se presenten situaciones relacionadas con los estados de excepción; cuando se trate de conjurar situaciones excepcionales relacionadas con hechos de calamidad o constitutivos de fuerza mayor o desastre que demanden actuaciones inmediatas y, en general, cuando se trate de situaciones similares que imposibiliten acudir a los procedimientos de selección”.

Aunque la contratación directa es una excepción a la regla general de selección al contratista por medio de una convocatoria pública, hay que tener en cuenta que se deben aplicar todos los principios de la contratación estatal, cuáles son: transparencia, economía, responsabilidad y deber de selección objetiva.

3.2. MARCO NORMATIVO DE LOS CONTRATOS DERIVADOS DE LA URGENCIA MANIFIESTA POR EL COVID 19.

Las normas que regulan los procesos de contratación directa con base en la urgencia manifiesta generada por el virus COVID -19, son las siguientes: Ley 80 de 1993, Ley 1150 de 16 de julio de 2007, Ley 1474 de 12 de julio de 2011, Decreto 1082 de 26 de mayo de 2015, Decreto 537 de 2020 y la Circular CGR 06 de 19 de marzo de 2020.

3.3. SOBRE EL ACTO ADMINISTRATIVO QUE DECLARA LA URGENCIA MANIFIESTA.

El acto administrativo que declara la urgencia manifiesta, y que hace las veces de acto administrativo de justificación para la contratación directa², debe motivarse con razones ciertas y convincentes que permitan verificar la verdadera necesidad de la Administración para recurrir a este mecanismo de contratación.

² Artículo 2.2.1.2.1.4.2. del Decreto 1082 de 2015.

El Decreto 537 de 2020, *por el cual se adoptan medidas en materia de contratación estatal en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica* en su artículo 7 estableció:

*“... Artículo 7. Contratación de urgencia. Con ocasión de la declaratoria de estado de emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social y en los términos del artículo 42 de la ley 80 de 1993, **se entiende comprobado el hecho que da lugar a declarar la urgencia manifiesta por parte de las entidades estatales, para la contratación directa del suministro de bienes, la prestación de servicios o la ejecución de obras en el inmediato futuro, con el objetivo de prevenir, contener y mitigar los efectos de la pandemia del coronavirus COVID-19, así como para realizar las labores necesarias para optimizar el flujo de los recursos al interior del sistema de salud. Las actuaciones contractuales adelantadas con fundamento en la urgencia manifiesta se regirán por la normatividad vigente...**”.*

En consecuencia, por medio del Decreto citado, se tienen por probados los hechos que dieron lugar en primera instancia a la declaratoria de calamidad pública, y consecuentemente, de la urgencia manifiesta.

Comprobada la existencia de la calamidad – El virus COVID-19– **se debe determinar qué pretendió solucionar la entidad territorial por medio de la declaratoria, bajo el entendido de que las actuaciones de forma inequívoca deben estar orientadas a prevenir, contener y/o mitigar los efectos de la pandemia.**

3.4. LA DETERMINACIÓN DE QUÉ OBRAS, BIENES O SERVICIOS REQUIERE LA ENTIDAD CONTRATANTE PARA CONJURAR Y/O MITIGAR LA CRISIS.

En primer lugar, es fundamental señalar que se debe analizar de forma objetiva la circunstancia constitutiva de la crisis a la que debe responder la entidad contratante, por cuanto si la entidad estatal tiene la posibilidad de enfrentarla acudiendo a cualquier otro mecanismo de selección del contratista, como la licitación o selección abreviada, por ejemplo, no se podría declarar la urgencia manifiesta para acudir a una causal de contratación directa.

Esto significa que es improcedente acudir a la urgencia manifiesta si existiere la posibilidad de acudir a cualquier procedimiento de convocatoria pública para la selección del contratista.

Ahora bien, dentro de los elementos que debe contener la declaratoria de urgencia manifiesta, está la mención de qué obras, bienes o servicios requiere para conjurar

y/o mitigar la crisis, por lo que el órgano de control fiscal, deberá verificar que los actos jurídicos celebrados y los recursos apropiados tengan una **relación directa con aquellas acciones necesarias para conjurar la crisis. Por lo tanto, debe verificarse un nexo claro, directo y causal entre los contratos a celebrar y los motivos que dieron lugar a la declaratoria de urgencia manifiesta.**

Así mismo, es necesario verificar que el objeto de los contratos contemple la continuidad y la inmediatez que debe garantizar la Administración con respecto al suministro de bienes, la ejecución de obras o la propia prestación de servicios.

En tal orden de ideas, procede llevar a cabo la verificación de los objetos y obligaciones contractuales de los actos jurídicos celebrados, con el objeto de evaluar las razones de su suscripción (causa) y su finalidad.

3.5. CONTROL A LA URGENCIA MANIFIESTA Y OTRAS CONSIDERACIONES.

De acuerdo con la Ley 80 de 1993 y la Circular 06 de 2020 del Contralor General de la República, la urgencia manifiesta decretada por las entidades públicas deberá ser objeto de un control de forma inmediata por parte de las contralorías, por lo que, aquellas deberán:

- Elaborar un informe de la actuación surtida, que evidencie todas las circunstancias, conceptos o análisis que sustentaron la declaratoria de urgencia.
- Remitir a los tres (3) días hábiles, los contratos derivados, el acto administrativo de la urgencia, el expediente contentivo de los expedientes administrativos, de la actuación y de la prueba de los hechos.

Los entes de control fiscal deberán verificar y pronunciarse con respecto a los hechos y circunstancias que determinaron la declaración de urgencia manifiesta, por lo que ha de quedar claro, que el análisis de la ejecución de las acciones emprendidas en virtud de la declaratoria realizada mediante Decreto 0375 de 17 de marzo de 2020, expedido por el Alcalde de Medellín, se hará conforme a lo señalado en los artículos 42 y 43 de la ley 80 de 1993.

El citado artículo 42 de la Ley 80 de 1993, por medio de la cual se expide el estatuto General de Contratación de la Administración Pública, expresa:

“(…) La urgencia manifiesta se declarará mediante acto administrativo motivado…”

ARTÍCULO 43. DEL CONTROL DE LA CONTRATACIÓN DE URGENCIA. *Inmediatamente después de celebrados los contratos originados en la urgencia manifiesta, éstos y el acto administrativo que la declaró, junto con el expediente contentivo de los antecedentes administrativos, de la actuación y de las pruebas de los hechos, se enviará al funcionario u organismo que ejerza el control fiscal en la respectiva entidad, el cual deberá pronunciarse dentro de los dos (2) meses siguientes sobre los hechos y circunstancias que determinaron tal declaración. Si fuere procedente, dicho funcionario u organismo solicitará al jefe inmediato del servidor público que celebró los referidos contratos o a la autoridad competente, según el caso, la iniciación de la correspondiente investigación disciplinaria y dispondrá el envío del asunto a los funcionarios competentes para el conocimiento de las otras acciones. El uso indebido de la contratación de urgencia será causal de mala conducta.*

Lo previsto en este artículo se entenderá sin perjuicio de otros mecanismos de control que señale el reglamento para garantizar la adecuada y correcta utilización de la contratación de urgencia”. (Negrilla fuera de texto).

Así mismo, y ante el panorama a nivel mundial, y consecuentemente a nivel Nacional, el Ministerio de Salud y Protección Social mediante la resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020 **"declaró la emergencia sanitaria en todo el país por causa del Coronavirus COVID-19."**

De otro lado, el artículo 7° del Decreto 440 del 20 de marzo de 2020, emanado de la Presidencia de la República, *"Por el cual se adoptan medidas de urgencia en materia de contratación estatal, con ocasión del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica derivada de la Pandemia COV/D-19 Contratación de urgencia, establece que:*

"Con ocasión de la declaratoria de estado de emergencia económica, social y ecológica, y en los términos del artículo 42 de la Ley 80 de 1993, se entiende comprobado el hecho que da lugar a declarar la urgencia manifiesta por parte de las entidades estatales, para la contratación directa del suministro de bienes, la prestación de servicios o la ejecución de obras en el inmediato futuro, con el objetivo de prevenir, contener y mitigar los efectos de la Pandemia del coronavirus COVID-19, así como para realizar las labores necesarias para optimizar el flujo de los recursos al interior del sistema de salud . Las actuaciones contractuales adelantadas con fundamento en la urgencia manifiesta se regirán por la normatividad vigente". (Negrilla fuera de texto).

Igualmente, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente mediante comunicado del 17 de marzo de 2020, expresa lo siguiente:

“COVID 19

CONTRATACIÓN DE URGENCIA MANIFIESTA Y CON ORGANISMOS DE COOPERACIÓN, ASISTENCIA O AYUDAS INTERNACIONALES POR CAUSA DEL COVID-19

La Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, como ente rector del sistema de compras y contratación pública, de conformidad con los artículos 2 y 3 del Decreto 4170 de 2011, y considerando la pandemia generada por el COVID-19, informa a las entidades estatales que en situaciones de urgencia manifiesta pueden contratar directamente o con organismos de cooperación, asistencia o ayudas internacionales, en las condiciones que se recuerdan a continuación:

1. Definición de la urgencia manifiesta como causal de contratación directa

1.1. Si bien la licitación pública es la modalidad de selección que constituye la regla general para las entidades regidas por el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, el artículo 2, numeral 4º, de la Ley 1150 de 2007 consagra algunas excepciones a la libre concurrencia y a la pluralidad de oferentes, que atienden a la necesidad de salvaguardar principios como la eficiencia, la eficacia, la economía, la celeridad o la integridad de las personas. Una de tales excepciones es la causal de contratación directa prevista en el literal a) del mencionado numeral, denominada por la ley como «urgencia manifiesta.

1.2. Esta causal debe leerse en armonía con los artículos 42 y 43 de la Ley 80 de 1993, que definen la urgencia manifiesta y establecen el procedimiento para su declaratoria, así como para la celebración de los contratos que se derivan de aquella.

1.3. El artículo 42 de la Ley 80 define la urgencia manifiesta como una circunstancia que exige, con carácter apremiante, preservar la continuidad del servicio, porque este se ha afectado por situaciones de fuerza mayor, desastres, calamidades o hechos relacionados con los estados de excepción. El elemento común de estos eventos es que exigen atender la contingencia de manera inmediata, mediante la ejecución de obras, la prestación de servicios o el suministro de bienes. Por tanto, lo que permite catalogar un supuesto fáctico como urgente, en forma manifiesta, es que demanda actuaciones del Estado que no dan espera, para mantener la regularidad del servicio, y que impiden acudir a los procedimientos de selección públicos, es decir, a la licitación pública, a la selección abreviada, al concurso de méritos y a la contratación de mínima cuantía.

*1.4. De este modo, algunos de los supuestos que caben dentro de la categoría de urgencia manifiesta son: a) Situaciones relacionadas con los estados de excepción; es decir, con los estados de: i) guerra exterior, ii) conmoción interior y **iii) emergencia económica, social y ecológica; y b) Hechos de calamidad**, fuerza mayor o desastre, es decir, **circunstancias que pongan gravemente en riesgo la vida, la salud o la integridad de las personas**, en los términos del artículo 64 del Código Civil, que establece: «Se llama fuerza mayor o caso fortuito el imprevisto o que no es posible resistir, como un naufragio, un terremoto, el apresamiento de enemigos, los actos de autoridad ejercidos por un funcionario público, etc.». Por su parte, el Diccionario de la Real Academia Española define desastre como Desgracia grande, suceso infeliz y lamentable» y calamidad como desgracia o infortunio que alcanza a muchas personas.*

2. Procedimiento para la declaratoria de la urgencia manifiesta y para la celebración de los contratos correspondientes

2.1. El artículo 42 de la Ley 80 de 1993 prevé que cuando se presente una circunstancia que pueda catalogarse como de urgencia manifiesta –en las condiciones señaladas anteriormente–, esta debe declararse «mediante acto administrativo motivado», es decir, a través de una manifestación unilateral de voluntad razonablemente justificada, proferida por el representante legal de la entidad o quien sea en dicho caso el titular de la competencia para contratar, según lo establecido en el artículos 11 y 12 de la misma Ley.

2.2. Por obvias razones, al tratarse de una circunstancia imprevista y apremiante, no es necesario realizar estudios previos. Es por ello que el artículo 2.2.1.2.1.4.2. del Decreto 1082 de 2015 establece que si la causal de contratación directa es la urgencia manifiesta, el acto administrativo que la declare hará las veces del acto administrativo de justificación, y en este caso la Entidad Estatal no está obligada a elaborar estudios y documentos previos.

2.3. Una vez expedido el acto administrativo, la entidad estatal debe realizar todos los trámites internos que sean necesarios para contratar, entre ellos la disposición de los recursos. En tal sentido, el tercer inciso del artículo 42 de la Ley 80 señala que «Con el fin de atender las necesidades y los gastos propios de la urgencia manifiesta, se podrán hacer los traslados presupuestales internos que se requieran dentro del presupuesto del organismo o entidad estatal correspondiente». Este inciso fue declarado condicionalmente exequible por la Corte Constitucional en la Sentencia C-772 de 1998, [...] bajo el entendimiento de que los traslados presupuestales internos a que se refiere dicha norma, se efectúen afectando exclusivamente el anexo del decreto de liquidación del Presupuesto.

2.4. Si bien, por regla general, los contratos estatales se reputan solemnes; es decir, requieren, para su celebración, que se llegue a un acuerdo sobre el objeto y la contraprestación y se plasmen por escrito –principio que también debe aplicarse en condiciones relativamente normales a las situaciones de urgencia manifiesta que no revistan tanta gravedad–, lo cierto es que puede haber casos de urgencia manifiesta que, por su entidad, no den tiempo de acordar con todo el rigor el alcance de la obligación principal del contrato y el precio que se pagará al contratista. En tales situaciones el contrato se puede perfeccionar consensualmente y el pacto del precio se puede efectuar en una etapa posterior.

2.5. Así mismo, debe tenerse en cuenta que a la urgencia manifiesta se le extiende lo previsto en el artículo 2.2.1.2.1.4.5. del Decreto 1082 de 2015, que dispone que «En la contratación directa la exigencia de garantías establecidas en la Sección 3, que comprende los artículos 2.2.1.2.3.1.1 al 2.2.1.2.3.5.1. del presente decreto no es obligatoria y la justificación para exigir las o no debe estar en los estudios y documentos previos.

2.6. Una vez declarada la urgencia manifiesta a través del acto administrativo y celebrado el contrato correspondiente se debe cumplir con la exigencia contenida en el artículo 43 de la Ley 80 de 1993. La finalidad de este procedimiento es que la autoridad que ejerce el control fiscal en la respectiva entidad –la Contraloría General de la República, la Auditoría General de la República, las contralorías departamentales, distritales y municipales, según el caso– revise si son ciertas las razones aducidas por el representante legal de la entidad o su delegatario para declarar la urgencia manifiesta, si tales motivos en efecto son constitutivos de urgencia y si la gestión presupuestal adoptada fue la indicada. El pronunciamiento del órgano de control se

expresa en un acto administrativo de trámite. Así lo reconoció recientemente el Consejo de Estado.

(...)

Artículo 215 de la Constitución: «Cuando sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública, podrá el Presidente, con la firma de todos los ministros, declarar el Estado de Emergencia por períodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de noventa días en el año calendario.

Mediante tal declaración, que deberá ser motivada, podrá el Presidente, con la firma de todos los ministros, dictar decretos con fuerza de ley, destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.

Estos decretos deberán referirse a materias que tengan relación directa y específica con el estado de emergencia, y podrán, en forma transitoria, establecer nuevos tributos o modificar los existentes. En estos últimos casos, las medidas dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso, durante el año siguiente, les otorgue carácter permanente.

El Gobierno, en el decreto que declare el Estado de Emergencia, señalará el término dentro del cual va a hacer uso de las facultades extraordinarias a que se refiere este artículo, y convocará al Congreso, si éste no se hallare reunido, para los diez días siguientes al vencimiento de dicho término.

El Congreso examinará hasta por un lapso de treinta días, prorrogable por acuerdo de las dos cámaras, el informe motivado que le presente el Gobierno sobre las causas que determinaron el Estado de Emergencia y las medidas adoptadas, y se pronunciará expresamente sobre la conveniencia y oportunidad de las mismas.

El Congreso, durante el año siguiente a la declaratoria de la emergencia, podrá derogar, modificar o adicionar los decretos a que se refiere este artículo, en aquellas materias que ordinariamente son de iniciativa del Gobierno. En relación con aquellas que son de iniciativa de sus miembros, el Congreso podrá ejercer dichas atribuciones en todo tiempo.

El Congreso, si no fuere convocado, se reunirá por derecho propio, en las condiciones y para los efectos previstos en este artículo.

El Presidente de la República y los ministros serán responsables cuando declaren el Estado de Emergencia sin haberse presentado alguna de las circunstancias previstas en el inciso primero, y lo serán también por cualquier abuso cometido en el ejercicio de las facultades que la Constitución otorga al Gobierno durante la emergencia.

El Gobierno no podrá desmejorar los derechos sociales de los trabajadores mediante los decretos contemplados en este artículo.

PARÁGRAFO. El Gobierno enviará a la Corte Constitucional al día siguiente de su expedición los decretos legislativos que dicte en uso de las facultades a que se refiere este artículo, para que

aquella decida sobre su constitucionalidad. Si el Gobierno no cumpliera con el deber de enviarlos, la Corte Constitucional aprehenderá de oficio y en forma inmediata su conocimiento.

En segundo lugar, se encuentran los eventos de suma o extrema urgencia que comportan situaciones de tal gravedad y premura, que su solución no da espera si quiera para lograr un acuerdo entre las partes respecto de la contraprestación esperada por la actividad a ejecutar y menos de verter a escrito su acuerdo; tal es el caso de los sucesos de calamidad o desastres, generalmente constitutivos de fuerza mayor, que impiden a todas luces la apertura de un espacio entre las partes para discutir los términos de lo que eventualmente sería la minuta de un contrato. Consciente de este estado de apresuramiento que justificaría la imposibilidad de solemnizar el negocio estatal, el legislador dotó a la Administración de la facultad de abstenerse incluso de la suscripción del escrito contentivo del contrato necesario para resolver la situación, con la única salvedad de que de tales circunstancias se deberá dejar constancia escrita de la entidad estatal dirigida a consentir la ejecución de las obras o labores requeridas para conjurar la emergencia» (Consejo de Estado. Sección Tercera. Subsección A. Sentencia del 16 de septiembre de 2013. Consejero Ponente: Mauricio Fajardo Gómez. Expediente: 30.683).

Corte Constitucional. Sentencia C-772 de 1998, Magistrado Ponente: Fabio Morón Díaz.

1. Así se infiere de los incisos 4 y 5 del artículo 41 de la Ley 80 de 1993, que expresan lo siguiente: En caso de situaciones de urgencia manifiesta a que se refiere el artículo 42 de esta ley que no permitan la suscripción de contrato escrito, se prescindirá de éste y aún del acuerdo acerca de la remuneración, no obstante, deberá dejarse constancia escrita de la autorización impartida por la entidad estatal contratante.

A falta de acuerdo previo sobre la remuneración de que trata el inciso anterior, la contraprestación económica se acordará con posterioridad al inicio de la ejecución de lo contratado. Si no se lograre el acuerdo, la contraprestación será determinada por el justiprecio objetivo de la entidad u organismo respectivo que tenga el carácter de cuerpo consultivo del Gobierno y, a falta de éste, por un perito designado por las partes.

Esta norma establece: Inmediatamente después de celebrados los contratos originados en la urgencia manifiesta, éstos y el acto administrativo que la declaró, junto con el expediente contentivo de los antecedentes administrativos, de la actuación y de las pruebas de los hechos, se enviará al funcionario u organismo que ejerza el control fiscal en la respectiva entidad, el cual deberá pronunciarse dentro de los dos (2) meses siguientes sobre los hechos y circunstancias que determinaron tal declaración. Si fuere procedente, dicho funcionario u organismo solicitará al jefe inmediato del servidor público que celebró los referidos contratos o a la autoridad competente, según el caso, la iniciación de la correspondiente investigación disciplinaria y dispondrá el envío del asunto a los funcionarios competentes para el conocimiento de las otras acciones. El uso indebido de la contratación de urgencia será causal de mala conducta.

Lo previsto en este artículo se entenderá sin perjuicio de otros mecanismos de control que señale el reglamento para garantizar la adecuada y correcta utilización de la contratación de urgencia.

Para la Sala es claro que los pronunciamientos proferidos por el organismo que ejerce el control fiscal, en relación con los hechos y circunstancias que determinen alguna declaratoria de urgencia manifiesta, con fundamento en la facultad prevista por el artículo 43 de la Ley 80 de 1993, no son susceptibles de control jurisdiccional, pues se trata de meros actos de trámite, en tanto en ellos

simplemente se consignan los hallazgos a partir de los cuales puede derivarse o no el inicio de las investigaciones de orden fiscal o disciplinario que correspondan. En el caso concreto, las Resoluciones 10 del 6 de mayo de 2011 y 14 del 29 de junio del mismo año, expedidas con base en las facultades de que trata el citado artículo 43, se limitaron a impulsar la actuación administrativa de control fiscal, por parte de la Contraloría, la cual, a la postre, sí podría culminar con una decisión de fondo, esta sí, enjuiciable ante la jurisdicción contenciosa administrativa» (Consejo de Estado. Sección Tercera. Subsección A. Sentencia del 19 de septiembre de 2019. Consejero Ponente: Carlos Alberto Zambrano Barrera. Expediente: 42.711)."

4. ANÁLISIS JURÍDICO - PRONUNCIAMIENTO DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE MEDELLÍN SOBRE LA DECLARATORIA DE URGENCIA MANIFIESTA

La Contraloría General de Medellín, tiene adoptados como criterios para emitir concepto respecto a las declaratorias de Calamidad Pública y/o Urgencia Manifiesta emitidas por los sujetos de control, los derivados y enmarcados dentro de las competencias que otorga el artículo 43 de la Ley 80 de 1993; por ende, el control que realizará la Contraloría consiste en **verificar la ocurrencia de los hechos y circunstancias aducidas como motivación de la declaratoria de urgencia manifiesta**, con el fin de determinar si los mismos se ajustan o no a los presupuestos legales, lo cual se hará con base en la documentación aportada por el sujeto de control, a la luz del principio de presunción de la buena fé y autenticidad de los documentos presentados para el estudio de la misma. Es así, como en el presente caso se encuentra legítima correspondencia entre las circunstancias fácticas y las evidencias que configuran los elementos para emitir el respectivo pronunciamiento por parte de este Organismo de Control.

En este orden de ideas, esta instancia de control ha dado análisis al asunto teniendo como sustento probatorio los documentos anexos, de los cuales se evidencian de manera coherente y secuencial, una serie de hechos y actuaciones por los cuales se realizó la declaratoria de calamidad pública y/o Urgencia Manifiesta, toda vez que la Administración se encontraba ante una situación apremiante que ameritaba y aun en este momento, continua demandando de actuaciones inmediatas y urgentes.

En primer término, debemos remitirnos a la motivación de los actos administrativos mediante los cuales la Alcaldía de Medellín, con apoyo en el concepto técnico del Consejo Municipal de Gestión el Riesgo, declara en primera instancia la calamidad pública en el municipio, concretamente a través del Decreto 0373 de 16 de marzo de 2020, el cual se ajusta a las previsiones de la ley 1523 de 2012 y el artículo 315, numeral 3 de la Constitución Política. Lo anterior, se desprende de la verificación efectuada a la motivación del mencionado decreto y el acta de la reunión

extraordinaria del Consejo Municipal de Gestión del Riesgo, llevada a cabo el día 16 de marzo de 2020, que fue remitida para la presente revisión.

Posteriormente, el día 17 de marzo de 2020, el Alcalde de Medellín expide el Decreto 0375 de 2020, “por medio del cual declara la urgencia manifiesta para la atención de las medidas de contingencia ante la propagación del virus SARS Cov 2, generador del COVID 19 Coronavirus en el municipio de Medellín y se autorizan los gastos para atender dicha problemática”. Consideró la Administración Municipal que al Ministerio de Salud y Protección Social mediante Resolución N° 385 de 12 de marzo de 2020, declarar la emergencia sanitaria en todo el territorio Nacional, ello le permitió igualmente adoptar medidas con el objeto de prevenir y controlar la propagación del COVID- 19 en el territorio de Medellín, así como la mitigación de los efectos que la pandemia pueda tener en el ente territorial.

Estimó igualmente el Alcalde, que la situación tocante con el virus COVID 19, pone en riesgo la salud de la población, así como las actividades económicas, sociales y culturales, afectaciones cuya magnitud y comportamiento no es posible predecir, dada la insuficiente información con la que se cuenta en la actualidad para la atención de la emergencia y sus efectos. De acuerdo con lo anterior, y en orden a hacer frente a tales situaciones, así como en orden a garantizar a los ciudadanos los derechos a la vida y la salud, así como para garantizar la prestación de los servicios a cargo del Estado.

En consecuencia, y en orden a dar respuesta a todos estos requerimientos, es necesario y procedente que la Administración Municipal, lleve a cabo las contrataciones en cuanto se trata de una situación directamente relacionada con los estados de excepción como es la emergencia sanitaria, contemplada en el artículo 215 de la Constitución Política, decretada además a nivel Nacional por parte del Ministerio de Salud y Protección Social el pasado 12 de marzo de 2020.

Ahora bien, entre los considerandos del **Decreto 537 de 2020**, por el cual se adoptan medidas en materia de contratación estatal, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, se establece que “... *resulta razonable brindarle a entidades públicas la posibilidad de modificar sus prioridades en el plan de adquisiciones y ejecución del gasto para invertirlos en obras, bienes y servicios que aporten en la mitigación de la pandemia, motivo por el cual se podría facultar a los ordenadores del gasto adicionando un artículo nuevo a la legislación contractual, bien para revocar los actos mediante los cuales se abren los procesos de selección contratistas o para suspender los mismos cuando sea complejo o imposible continuarlos*”.

En el mismo sentido, en el decreto antes mencionado, se considera que “... *para generar la confianza institucional de cada uno de los ordenadores del gasto en una medida como la urgencia manifiesta contemplada en los artículos 42 y 43 de la Ley 80 de 1993 y el literal a) del numeral 4 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, se hace necesario considerar como probado el estado de emergencia sanitaria con ocasión de la pandemia Coronavirus COVID-19, que sirve como fundamento fáctico para implementar la modalidad de contratación directa de los bienes y servicios requeridos durante la emergencia sanitaria*”.

Igualmente, resulta importante traer a colación que este mismo decreto, establece en su Artículo 8º: “*Adiciónese los siguientes incisos al parágrafo del artículo 40 Ley 80 de 1993, así: **Adición y modificación de contratos estatales.** Durante la vigencia de la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19, todos los contratos celebrados por las entidades estatales que se relacionen con bienes, obras o servicios que permitan una mejor gestión y mitigación de la situación de emergencia con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19, podrán adicionarse sin limitación valor. Para este propósito, la entidad estatal deberá justificar previamente la necesidad y la forma como dichos bienes y servicios contribuirán a gestionar o mitigar la situación de emergencia.*

Igualmente, esta disposición se aplicará a los contratos que se celebren durante la vigencia de Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19, y durante el término que dicho estado esté vigente”. (Subrayado fuera del texto original).

Con fundamento en los actos administrativos que declararon la calamidad pública y la urgencia manifiesta, la Administración Municipal, procedió a la celebración y adición de los contratos relacionados en el acápite del “**MATERIAL PROBATORIO**”, actividad contractual que en criterio de este organismo de control fiscal, por las razones enunciadas, se encuentra sin duda orientada a la pronta atención de la emergencia, y tiene además como objetivo dar cumplimiento a los lineamientos establecidos por el Gobierno Local y Nacional, todos ellos, encaminados a proteger la vida y la salud de los ciudadanos y ayudar a disminuir el impacto económico y social en la ciudad, con ocasión de la hoy pandemia mundial generada por el virus Covid 19, que a la fecha en el país tiene como resultados 24.104 personas contagiadas, 803 muertes y 6111 recuperados, y en Medellín un total de 465 casos confirmados de contagio, 3 personas fallecidas, 8 pacientes hospitalizados y 279 personas recuperadas desde la llegada de la pandemia a nuestro territorio³.

³ Estadísticas consultadas el 27/05/2020 en www.medellin.gov.co/medellinmecuida

Revisando los objetos, así como el alcance y obligaciones de los actos jurídicos remitidos para su revisión, es clara su correspondencia con las recomendaciones y directrices emitidas por las autoridades de salud, tanto en el ámbito nacional como en el internacional para hacer frente de forma adecuada y efectiva a la pandemia, por lo que en el mismo sentido, se imponía a las autoridades del orden local, la obligación de llevar a cabo las acciones para proteger la salud y la vida de los ciudadanos, garantizar la continuidad en la prestación de los servicios públicos y al mismo tiempo, mitigar los efectos de tipo económico y social que está en capacidad de generar una pandemia como la del COVID 19, evento sin antecedentes por lo menos recientes, en el país.

Aunado a lo anterior, en el presente caso, se evidencia que el cumplimiento legal en materia de contratación se realizó dentro de los parámetros de la Declaratoria de Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada por la Presidencia de la República mediante el el Decreto 417 de 2020, como debe ser la **inmediatez con respecto a los hechos y antecedentes referidos**; es decir, se busca consumir y conjurar lo urgente, que en este caso, consiste en desplegar toda clase de acciones en procura del cuidado integral de la vida y la salud de la comunidad, así mismo, se observa el diseño y puesta en marcha de intervenciones que apuntan a fortalecer la capacidad institucional para hacer frente a la pandemia, así como la intervención, desde la perspectiva del principio de solidaridad, con respecto a las problemáticas de índole económico y social que puedan derivarse de la emergencia sanitaria.

Lo anterior se evidenció, verificando no sólo los objetos de los contratos, sino también la fecha de suscripción de los mismos con respecto a los hechos y a la expedición del acto administrativo que declaró la urgencia, igualmente, en la revisión del término de duración pactado para los mismos. Todo ello da cuenta, además de las inminentes necesidades, de la inmediatez y la oportunidad de las actuaciones, representadas en la suscripción y adición de los negocios jurídicos correspondientes, así como la destinación de los recursos de conformidad con lo autorizado por la ley.

En este contexto, los acontecimientos encuadran dentro de los parámetros estipulados en el artículo 42 de la ley 80 de 1993, pues, demandan actuaciones inmediatas e impostergables, además de estar debidamente autorizadas en los decretos del orden nacional.

Habiendo dado cumplimiento a los antecedentes administrativos de la actuación, así como, con las pruebas de los hechos, de conformidad al artículo 42 de la ley 80 de 1993; encontramos que la declaratoria de Urgencia Manifiesta, por parte del **Municipio de Medellín**, tiene coherencia con los acontecimientos de hechos notorios que son de dominio público, como es la pandemia generada por el virus COVID 19.

Del examen anterior y en virtud del principio de la presunción de buena fé y autenticidad de los documentos presentados por la **Alcaldía de Medellín** para el estudio de la **URGENCIA MANIFIESTA**, este despacho encuentra **legítima correspondencia** entre las circunstancias fácticas y las evidencias que configuran los elementos para decretar el **concepto favorable** frente al caso que nos ocupa.

Por este motivo y al cumplir con los requisitos exigidos por la ley, sin más consideraciones al respecto, este Despacho rinde **PRONUNCIAMIENTO FAVORABLE** frente al **DECRETO 0375 DE 17 DE MARZO DE 2020**, expedido por el Alcalde de Medellín, ***por medio del cual declara la urgencia manifiesta para la atención de las medidas de contingencia ante la propagación del virus SARS Cov 2, generador del COVID 19 Coronavirus en el municipio de Medellín y se autorizan los gastos para atender dicha problemática***, ello bajo el supuesto que se cumplieron las precisas causales del artículo 42 de la ley 80 de 1993.

De acuerdo lo anterior, sin perjuicio de la revisión posterior que pueda realizarse sobre toda la actividad contractual que se desarrolló como consecuencia de la aplicación de los actos administrativos objeto de pronunciamiento, para verificar si los contratos que se celebren con ocasión de este, se ajustaron o no, a la ley, y si se encuentran liquidados o terminados, lo cual complementa la revisión Fiscal, de Gestión y de Resultados; por lo tanto el expediente contentivo de la urgencia manifiesta pasa a ser insumo de auditoría **PGA 2021**, en la cual se atenderán las quejas o solicitudes referentes al asunto en cuestión.

Para terminar, es trascendental recordar que el control posterior de la Urgencia Manifiesta se ejerce a plenitud y según el artículo 43 del Estatuto General Contractual de la Administración Pública ***“DEL CONTROL DE LA CONTRATACIÓN DE URGENCIA. Inmediatamente después de celebrados los contratos originados en la urgencia manifiesta, éstos y el acto administrativo que la declaró, junto con el expediente contentivo de los antecedentes administrativos, de la actuación y de las pruebas de los hechos, se enviará al funcionario u organismo que ejerza el control fiscal en la respectiva entidad (...) Si fuere procedente, dicho funcionario u organismo solicitará al jefe inmediato del servidor público que celebró los referidos contratos o a la autoridad competente,***

según el caso, la iniciación de la correspondiente investigación disciplinaria y dispondrá el envío del asunto a los funcionarios competentes para el conocimiento de las otras acciones. El uso indebido de la contratación de urgencia será causal de mala conducta”.

La anterior directriz de carácter legal fue cumplida por las instancias competentes en la Alcaldía de Medellín en cuanto a los actos jurídicos que con ocasión de la Urgencia Manifiesta se iban suscribiendo, al enviar oportunamente la contratación celebrada en virtud de la declaratoria de **URGENCIA MANIFIESTA**, junto con el acto administrativo que la declaró, y demás documentos necesarios para la cabal revisión por parte de este órgano de control fiscal.

Para finalizar el presente pronunciamiento, y no obstante este Despacho haber considerado **PROCEDENTE la declaratoria** examinada, se reitera que en cumplimiento de la función constitucional de ejercer el control **posterior y selectivo**, la Contraloría General de Medellín podrá ejercer dicho control sobre los contratos suscritos en virtud de la declaratoria de URGENCIA MANIFIESTA, acorde con lo estipulado en el Artículo 65 de la Ley 80 de 1993.

Atentamente,



DIANA CAROLINA TORRES GARCÍA
Contralor
DESPACHO DEL CONTRALOR

Elaboró: Gloria M. Bedoya J. – Profesional Universitario 2



Revisó: María I. Morales S – Jefe O. A. Jurídica

