

1900 – 006 - 01

202000003056

Medellín, 2020/10/21

Doctor

MARIO FERNANDO CÓRDOBA PÉREZ

Gerente

Hospital General de Medellín “Luz Castro de Gutiérrez” E.S.E

mcordoba@hgm.gov.co, fcorrea@hgm.gov.co; epino@hgm.gov.co

Medellín

Asunto: **PRONUNCIAMIENTO** frente a una **URGENCIA MANIFIESTA** declarada por la Empresa Social del Estado “Hospital General de Medellín- Luz Castro de Gutiérrez” mediante Resolución 781 del 10 de julio de 2020, y la contratación derivada de la misma.

Respetado doctor Córdoba Pérez:

Le corresponde a la **Contraloría General de Medellín** en ejercicio del Control Fiscal, la función de emitir un pronunciamiento sobre la contratación realizada por el Hospital General de Medellín, en el marco de la Urgencia declarada mediante Resolución N° 781 del 10 de julio de 2020, todo ello en cumplimiento de lo consagrado en el artículo 43 de la Ley 80 de 1993 y el respectivo manual de contratación de la ESE HGM.

En este sentido, es procedente centrarnos en el análisis de los i) hechos y pruebas ii) las circunstancias que determinaron la declaración de urgencia, iii) los contratos celebrados iv) el acto administrativo que declaró la urgencia, todo lo cual constituyen los antecedentes administrativos que servirán de soporte para emitir un pronunciamiento por parte de este de control.

Resulta necesario mencionar que en anterior pronunciamiento la Contraloría General de Medellín el 4 de septiembre de 2020, indicó:

“(...)

Por tal motivo, y una vez analizados los antecedentes administrativos de la declaratoria de urgencia manifiesta y de los contratos respectivos remitidos por el Hospital General de Medellín, vislumbra el Despacho que encuadran dentro de los parámetros del artículo 42 de la ley 80 de 1993 y el Manual de Contratación de la entidad; por cuanto tiene coherencia y conexidad con los hechos notorios que son de dominio público, como es la pandemia del COVID 19, además esa declaratoria tiene el debido soporte legal, factico y probatorio.

*Sin más consideraciones al respecto, este Despacho EMITE UN **PRONUNCIAMIENTO FAVORABLE** en relación con la Resolución N° 781 del 10 de julio de 2020 expedida por el Hospital General de Medellín mediante la cual se declaró la urgencia ya que advierte que son ciertos los **HECHOS Y CIRCUNSTANCIAS** que determinaron tal declaración y la cual además, hace las veces del acto administrativo de justificación de la contratación directa, de conformidad con el artículo 2.2.1.2.1.4.1. del Decreto 1082 de 2015.*

(..)."

1. CONTRATACIÓN DERIVADA DE LA URGENCIA MANIFIESTA.

Es de señalar, que en este documento nos ocuparemos sólo de los contratos **85C, 86C, 87C, y 89C**, así como las adiciones a los contratos **80C, 85C, 89C, 91C** para verificar su concordancia con el objeto la declaratoria de urgencia.

1.1 CONTRATO 85 C. CORPORACIÓN BALBOA. Julio 30 de 2020

Contratista: CORPORACIÓN BALBOA - Federación Gremial de Trabajadores de la Salud. Luis Fernando Gómez Vera - Representante Legal.

Objeto: Contrato de aseo hospitalario Clínica la 80 en el marco del Convenio interadministrativo con el municipio de Medellín N° 4600085619 del 29/04/2020.

Valor: \$ 38.000.000 IVA incluido.

Plazo: Un mes a partir del 23 de julio de 2020.

Como soportes el HGM remitió a la CGM, los siguientes:

- Resolución N° 781 de 2020, por medio de la cual se declaró la Urgencia Manifiesta en el HGM y se autorizó la celebración de contratos necesarios para atender las necesidades relacionadas con la pandemia.
- Estudio de necesidad y justificación y solicitud elaboración de contrato (modalidad Urgencia Manifiesta): julio 23 de 2020. Observación: se hace un análisis riguroso del qué contratar, por qué, para qué.
- Certificados presupuestales: Certificado de Disponibilidad Presupuestal N°2000012195 del 22/07-2020 por un valor de \$ 232.000.000; Registro Presupuestal N° 3000016186 del 30/07/2020 por un valor de \$38.000.000.
- Contrato Asociado: 85 C de 2020 Corporación Balboa (ESAL).

- Certificado de existencia y representación legal Corporación Balboa del 02/07/2020.
- Acta de legalización de contrato: julio 30 de 2020

1.2 CONTRATO 86C. Agosto 4 de 2020

Contratista: DISTRICLINIC S.A.S. Antonia B. García Flórez – Representante Legal.

Contratante: Hospital General de Medellín - HGM. Mario Fernando Córdoba Pérez- Representante Legal.

Objeto: Compra de Veintiún (21) equipos de respiración o ventilación mecánica para los servicios de cuidado crítico del HGM.

Valor: \$ 1.764.000.000

Duración: Desde la firma del acta de inicio sin exceder el 10 de Agosto.

Como soportes el HGM remitió a la CGM, los siguientes:

- Cotización del contratista de los ventiladores.
- Estados financieros certificados del contratista Districlinic.
- Certificación cumplimiento pago parafiscales
- Certificado de existencia y representación legal
- Estudio de necesidad y justificación y solicitud elaboración de contrato (modalidad Urgencia Manifiesta): julio 24 de 2020. Convenio municipio de Medellín N° 4600085442 para el fortalecimiento de la salud pública. Observación: se hace un análisis riguroso del qué contratar, por qué, para qué.
- Certificados presupuestales: Certificado de Disponibilidad Presupuestal N° 2000012215 del 24/07-2020 por un valor de \$1.764.000.000; Registro Presupuestal N° 4900001700 del 4/08/2020 por un valor de \$1.764.000.000.
- Informe de verificación de lavado de activos del 24/07/2020. (base de datos Stradata).
- Póliza de Responsabilidad Civil 1021201 del 6 de julio de 2020. La Previsora. Póliza seguro de cumplimiento entidad estatal 8544101106012 Seguros del Estado del 31 de julio de 2020.
- Contrato 86C del 4 de agosto de 2020.
- Acta de legalización del contrato del 4 de agosto de 2020.

1.3 CONTRATO 87C. Agosto 5 de 2020

Contratista: RONELLY S.A. Carlos Andrés Estada López - Representante Legal.

Contratante: Hospital General de Medellín - HGM. Mario Fernando Córdoba Pérez- Representante Legal.

Objeto: Compra de dieciocho (18) monitores de signos vitales para los servicios de hospitalización para el HGM.

Valor: \$439.200.000

Duración: 8 días desde la firma del acta de inicio, sin exceder 10 de Agosto.

Como soportes el HGM remitió a la CGM, los siguientes:

- Resolución 781 de 2020 Urgencia Manifiesta
- Estudio de necesidad y justificación y solicitud elaboración de contrato (modalidad Urgencia Manifiesta): julio 27 de 2020. Convenio municipio de Medellín N° 4600085619 para facilitar el acceso a los servicios de salud en respuesta a la Emergencia Covid-19. Observación: se hace un análisis riguroso del qué contratar, por qué, para qué.
- Certificados presupuestales: Certificado de Disponibilidad Presupuestal N° 2000012218 del 28/07-2020 por un valor de \$439.200.000; Registro Presupuestal N° 4900001701 del 5/08/2020 por un valor de \$439.200.000.
- Informe de verificación de lavado de activos del 28/07/2020. (base de datos Stradata).
- Propuesta económica RONELLY S.A
- Certificado cumplimiento pago parafiscales del 14 de julio de 2020
- Certificado de existencia y representación legal de Ronelly S.A del 7 de julio de 2020.
- Póliza de seguro de cumplimiento entidades estatales del 31 de julio de 2020 N° 2670668-0
- Contrato 87C del 5 de agosto de 2020
- Acta designación supervisor del 5 de agosto de 2020

1.4 CONTRATO 89 C. PROSALUD (Sindicato de profesionales de la salud). Agosto 3 de 2020

Contratista: PROSALUD. Jorge Iván Álvarez Soto - Representante Legal.

Contratante: HGM. Mario Fernando Córdoba Pérez- Representante Legal.

Objeto: La operación de los procesos administrativos y asistenciales necesarios para la apertura de la Clínica la 80, para la atención de pacientes con diagnóstico positivo para Covid-19 del HGM, en el marco del Convenio interadministrativo con el municipio de Medellín N° 4600085619 del 29/04/2020.

Valor: \$ 3.193.452.461

Duración: Desde el 26 de julio de 2020 sin superar el 2 de diciembre de 2020.

Como soportes el HGM remitió a la CGM, los siguientes:

- Resolución N° 781 de 2020, por medio de la cual se autorizó la celebración de contratos necesarios como si se tratara de mínima cuantía, para atender las necesidades relacionadas con la pandemia. Lo anterior en concordancia con los artículos 26, 33 y 34 del Manual de Contratación que permiten acudir a cualquier modalidad de contratación prevista en las leyes 80 de 1993 y 1150 de 2007.
- Estudio de necesidad y justificación y solicitud elaboración de contrato (modalidad Urgencia Manifiesta): julio 27 de 2020. Observación: se hace un análisis riguroso del qué contratar, por qué, para qué.
- Certificados Presupuestales: Certificado de Disponibilidad Presupuestal N° 2000012234 del 31/07-2020 por un valor de \$ 3.193.452.461; Registro Presupuestal N° 3000016266 del 3/08/2020 por un valor de \$3.193.452.461. Beneficiario: PROSALUD.
- Informe de verificación de lavado de activos del 27/07/2020
- Certificado vigencia organización sindical PROSALUD. Mintrabajo julio 16 de 2020.
- Póliza de Responsabilidad Civil 1021201 del 6 de julio de 2020. La Previsora. Póliza seguro de cumplimiento 6514101186443 Seguros del Estado del 7 de julio de 2020.
- Acta de inicio del 3 de Agosto de 2020

2. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

2.1 RÉGIMEN DE CONTRATACIÓN DEL HOSPITAL GENERAL DE MEDELLÍN

El Hospital General de Medellín, Luz Castro de Gutiérrez, es una Empresa Social del Estado, de propiedad del Municipio de Medellín. Tiene la Categoría Especial de entidad pública descentralizada del orden municipal, con Personería Jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa, que tiene por objeto prestar servicios de salud de mediana y alta complejidad, hace parte integrante del Sistema General de Seguridad Social en Salud.

El Hospital General de Medellín-HGM, está sometido al régimen jurídico que establecen las leyes 100 de 1993, 489 de 1998, 1122 de 2007, 1438 de 2011, 1150 de 2007 artículo 13 y el Decreto Único 780 de 2016.

La Ley 100 de 1993 en el artículo 195 dispone:

ARTÍCULO 194. NATURALEZA. La prestación de servicios de salud en forma directa por la nación o por las entidades territoriales, se hará principalmente a través de las

Empresas Sociales del Estado, que constituyen una categoría especial de entidad pública descentralizada, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa, creadas por la Ley o por las asambleas o concejos, según el caso, sometidas al régimen jurídico previsto en este capítulo. SNFT.

ARTÍCULO 195. RÉGIMEN JURÍDICO. Las Empresas Sociales de Salud se someterán al siguiente régimen jurídico:

6. En **materia contractual** se regirá por el **derecho privado**, pero podrá discrecionalmente utilizar las cláusulas exorbitantes previstas en el estatuto general de contratación de la administración pública. SNFT.

Por lo anterior, resulta claro que el régimen jurídico de los contratos suscritos por las ESEs es el privado, sin perjuicio de la utilización de cláusulas exorbitantes, y de lo dispuesto en el artículo 13 de la Ley 1150 de 2007 sobre los principios aplicables.

Se observa que el HGM expidió un Manual de Contratación (Acuerdo 110 de 2014) en el cual se incluyó en el artículo 27 las modalidades de selección (solicitud pública o privada de ofertas), en el 28 las formas de contratación (directa y convocatoria), en el artículo 33 la “**Urgencia manifiesta**” y en el 34 la posibilidades para optar por otras formas de contratación establecidas en el estatuto general de contratación.

En síntesis consideramos que resulta procedente que el HGM haya suscrito los contratos en el marco de la Urgencia Manifiesta, según su propio Manual de Contratación y en especial el Decreto Ley 440 de 2020 del Gobierno Nacional.

2.2 MARCO NORMATIVO DE LOS CONTRATOS DERIVADOS DE LA URGENCIA MANIFIESTA CON OCASIÓN DE LA EPIDEMIA COVID 19.

El 17 de marzo, el Presidente de la República decretó el estado de emergencia económica, social y ecológica, con fundamento en el artículo 215 de la Constitución mediante Decreto Ley 417 del 17 de marzo de 2020.

Dentro de las disposiciones normativas que se han expedido durante la pandemia ocasionada por el COVID-19, que han incidido en la contratación pública, las más importantes están contenidas en el Decreto Legislativo 440 del 20 de marzo de 2020¹, pues en éste se adoptan algunas medidas excepcionales para evitar el aumento de los contagios y permitir que se continúen cumpliendo los fines del Estado social de derecho a través de la actividad contractual; medidas dentro de las

¹ «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 COVID-19».

cuales se encuentra la adopción de medios electrónicos para llevar a cabo las audiencias en los procedimientos de selección².

El artículo 7 del D. 440 de 2020³ dispone:

ARTÍCULO 7. Contratación de urgencia. 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. Con el mismo propósito, las entidades excluidas de la Ley 80 de 1993 podrán contratar de manera directa esta clase de bienes y servicios. SNFT.

Por su parte el Decreto 537 de 2020⁴ por el cual se adoptan medidas en materia de contratación estatal, prescribe:

ARTÍCULO 8. Adiciónese los siguientes incisos al parágrafo del artículo 40 de la 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 al 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. SNFT

Igualmente, esta disposición se aplicará a los contratos que se celebren durante la vigencia de la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección

² Colombia Compra Eficiente. Concepto 247 de 2020

³ ARTÍCULO 11. Vigencia. Este Decreto rige a partir de la fecha de su publicación y produce efectos durante el estado de emergencia económica social y ecológica derivada de la Pandemia COVID-19.

⁴ Artículo 11. Vigencia. Este Decreto rige a partir del 16 de abril de 2020 y estará vigente mientras se mantenga la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19.

Social, con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19, y durante el término que dicho estado esté vigente.

Sobre el Decreto 537 de 2020, la Corte Constitucional en Sentencia C-181-2020 expresó:

1. Este Decreto Legislativo tiene las siguientes finalidades explícitas:

(x) **generar confianza institucional en los ordenadores del gasto** respecto de la medida de **urgencia manifiesta** prevista en la Ley 80 de 1993, por lo que se da como probado el estado de emergencia sanitaria como fundamento de la modalidad de contratación directa de bienes y servicios requeridos durante aquella;

(xi) debido a la escasez de bienes y servicios para la atención de la pandemia, se estima conveniente autorizar **adiciones contractuales**; SNFT.

73. Contratación de urgencia (art. 7). Se establece una **presunción a favor de las entidades** estatales respecto de la existencia de **urgencia manifiesta**, con ocasión de la declaratoria de Estado de Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, y en los términos del art. 42 de la Ley 80 de 1993, y se aplica respecto de la adquisición de bienes, la prestación de servicios o ejecución de obras en el inmediato futuro y con el objetivo de prevenir, contener y mitigar los efectos de la pandemia, así como para optimizar el flujo de recursos al interior del sistema de salud. (...). SNFT

74. **Adición y modificación de contratos** (art. 8). Se habilita a las entidades estatales para adicionar, **sin limitación al valor, y modificar todos los contratos que permitan una mejor gestión y mitigación de la situación de emergencia** con ocasión de la pandemia derivada del Covid-19, durante la vigencia de la Emergencia Sanitaria declarada, por el Ministerio de Salud y Protección Social. Esta habilitación implica que debe existir una justificación previa a la adición sobre la necesidad y forma como los bienes y servicios contribuirán a gestionar o mitigar la situación de emergencia. SNFT.

En conclusión, el estado de emergencia social, derivado de la situación sanitaria ocasionada por la pandemia del COVID-19, ha conducido a que se expidan normas con fuerza de Ley tendientes a aminorar los riesgos y prevenir, contener y mitigar los efectos de la pandemia del coronavirus COVID-19, entre las cuales se encuentra la regulación de la contratación de Urgencia. En ese sentido **están autorizadas todas las adiciones sin límite en el valor siempre y cuando esté justificada previamente la necesidad**.

Es de observar que según el artículo antes transcrito i) se entiende comprobado el hecho que da lugar a declarar la Urgencia Manifiesta por parte de las entidades estatales, para la contratación directa; ii) los supuestos jurídicos del artículo 42 de

la Ley 80 de 1993⁵ se presumen probados con relación a la existencia de la Urgencia por estar relacionados con contratos necesarios para el 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; iii) **las entidades excluidas de la Ley 80 de 1993 podrán contratar de manera directa esta clase de bienes y servicios (no habla de Urgencia Manifiesta).**

En armonía con lo anterior el artículo 43 de la Ley 80 de 1993 dispone que el organismo que ejerza el control fiscal en la respectiva entidad, *“deberá pronunciarse dentro de los dos (2) meses siguientes sobre los **hechos y circunstancias que determinaron tal declaración**”.*

Así las cosas, con base en la presunción aludida, los entes de control deben dar por **comprobado el hecho que da lugar a declarar la Urgencia Manifiesta.** No obstante el ente de control tiene competencia para revisar los contratos en cuanto a su objeto, sujeción a los principios de necesidad, economía y relación de causalidad con la Urgencia decretada en cada entidad, en el marco del Control Fiscal Posterior.

Relacionado con este tema el Consejo de Estado en Sentencia del 14 de julio de 2020⁶ sostuvo:

“En armonía con las consideraciones que se resaltaron, la Sala encuentra que en el artículo 7º del Decreto Legislativo 440 de 20 de marzo de 2020, titulado “Contratación de urgencia”, se dispuso que: (...)

*De acuerdo con estas disposiciones, cuando la causal de contratación directa es la urgencia manifiesta, **el acto administrativo que la declara hace las veces de acto de justificación de esta modalidad de contratación.** En razón a que esta causal se refiere a circunstancias excepcionales y apremiantes que exigen respuestas inmediatas del Estado, se estimó pertinente que no era obligatoria la realización de estudios previos; no obstante, la entidad se encuentra facultada para efectuarlos. SNFT.*

(...)

⁵ Artículo 42º.- De la Urgencia Manifiesta. **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 o concursos públicos.

⁶ CONSEJO DE ESTADO SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SALA 18 ESPECIAL DE DECISIÓN. Consejero ponente: OSWALDO GIRALDO LÓPEZ. Bogotá D.C., catorce (14) de julio de dos mil veinte (2020). Radicación número: 11001-03-15-000-2020-01686-00(CA). Actor: UNIDAD DE SERVICIOS PENITENCIARIOS Y CARCELARIOS – USPEC. Demandado: RESOLUCIÓN NÚMERO 000197 DE 25 DE MARZO DE 2020.

*En el anterior contexto normativo y jurisprudencial, la Sala encuentra que la facultad de contratar directamente el suministro de bienes, la prestación de servicios o la ejecución de obras para la atención de la situación de emergencia derivada de la Pandemia del Covid-19, por la **causal de urgencia manifiesta**, debe ser ejercida por las autoridades públicas a quienes se les reconoce respetando los **principios propios de la contratación estatal**, entre los que se destacan el de **legalidad, transparencia y selección objetiva**, los cuales, aunque con algunos matices, tienen aplicación en esta modalidad de selección de los contratistas. En desarrollo de tales principios, (i) la **causal que da lugar a la urgencia manifiesta corresponde a la situación de emergencia declarada por el Gobierno Nacional a través del Decreto 417 de 17 de marzo de 2020**; (ii) la **urgencia manifiesta debe ser declarada a través de un acto administrativo motivado**, en el que se ordene o autorice la celebración de o los contratos de forma directa, decisión que, a su vez, constituye el acto de justificación de la contratación directa; (iii) no es obligatorio, pero sí es aconsejable la elaboración de los estudios y documentos previos, y (iv) aunque no es obligatorio exigir la presentación de varias propuestas, se debe garantizar el **principio de selección objetiva**, precisamente a través de unos documentos elaborados por la entidad respectiva **producto de un ejercicio de planeación**, en los que se definan, entre otros aspectos, las condiciones técnicas y económicas requeridas, a partir de la necesidad a satisfacer y los mejores medios para tales propósitos, el presupuesto estimado de la contratación, el objeto contractual, las prestaciones específicas a cargo de las partes, las condiciones de calidad y oportunidad, así como las calidades del posible contratista.”*

Cabe resaltar que el Ministerio de Salud y Protección Social mediante Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, instruyó a los diferentes representantes de las entidades públicas, sobre la adopción de medidas necesarias en aras de garantizar la prevención y el control sanitario para evitar la propagación del COVID 19 para el cabal funcionamiento y garantía de sus correspondientes servidores y contratistas. Así mismo exhortó sobre el acatamiento de las circulares que hayan expedido los diferentes ministerios para la prevención del contagio del COVID-19, cumplir, con carácter vinculante, las recomendaciones y directrices allí impartidas.

En síntesis la contratación bajo la modalidad de Urgencia Manifiesta, 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. Pero en ningún momento exime de un ejercicio de planeación, en los que se definan, entre otros aspectos, las condiciones técnicas y económicas requeridas, a partir de la necesidad a satisfacer y los mejores medios para tales propósitos de la contratación.

3. ANÁLISIS DE LOS CONTRATOS 85C, 86C, 87C, y 89C CELEBRADOS POR EL HOSPITAL GENERAL DE MEDELLÍN BAJO LA MODALIDAD DE URGENCIA MANIFIESTA.

A continuación se presentan los resultados obtenidos de la verificación realizada a los contratos remitidos por el HGM, para lo cual se tuvo en cuenta las competencias de que trata el artículo 43 de la Ley 80 de 1993, y las variables sugeridas por la Contraloría General de la República en la Circular 06 de 2020 por medio de la cual se dieron algunas instrucciones a las entidades territoriales y ordenadores de gasto en el marco de la epidemia Covid-19, y especialmente al manejo de la urgencia manifiesta.

Cuadro 1. Contratos celebrados por el HGM objeto de este pronunciamiento

CONTRATO	CONTRATISTA	FECHA	OBJETO	VALOR	PLAZO	RELACIÓN CON LA DECLARACION DE URGENCIA RES. 781 DE 2020 (julio 10)	JUSTIFICACIÓN TÉCNICA, JURÍDICA Y ECONÓMICA
85C	CORPORACIÓN BALBOA	30/07/2020	Contrato de aseo hospitalario Clínica la 80	38.000.000	23/08/2020	Está consignado en el formato "Necesidad justificada y solicitud de elaboración de contrato". Igualmente está consignado en el clausulado del contrato, así: consideraciones previas N° 5, 6, 7, 8, 10, 11,	Se evidenció un amplia justificación técnica y jurídica. No aparece con claridad la justificación económica en cuanto al precio convenido con el contratista. De esta manera no es factible para este ente de control determinar si la adquisición a precios justos y razonables. No obstante ello es materia de control posterior y selectivo. Ver clausula 4 VALOR; 5 TARIFAS, donde sólo se mencionan las ofrecidas por el contratista. Remisión a la CGM para pronunciamiento: 6 de agosto de 2020 Mercurio
86C	DISTRICLINIC S.A.S	4/08/2020	Ceder y transferir Veintiun (21) equipos de respiración o ventilación mecánica para los servicios de cuidado crítico del HGM	1.764.000.000	10/08/2020	Está consignado en el formato "Necesidad justificada y solicitud de elaboración de contrato". Igualmente está consignado en el clausulado del contrato	Remisión a la CGM para pronunciamiento: 10 de agosto de 2020 Mercurio Se evidenció un amplia justificación técnica y jurídica
87C	RONELLY S.A.	5/08/2020	Compraventa. Ceder y transferir al HGM dieciocho (18) monitores de signos vitales para los servicios de hospitalización	439.200.000	10/08/2020	Está consignado en el formato "Necesidad justificada y solicitud de elaboración de contrato". Igualmente está consignado en el clausulado del contrato	Remisión a la CGM para pronunciamiento: 6 de agosto de 2020 Mercurio Se evidenció un amplia justificación técnica y jurídica
89C	PROSALUD	3/08/2020	La operación de los procesos administrativos y asistenciales necesarios para la apertura de la Clínica la 80, para la atención de pacientes con diagnóstico positivo para Covid-19 del HGM, en el marco del Convenio interadministrativo con el municipio de Medellín N° 4600085619 del 29/04/2020.	3.193.452.461	2/12/2020	Está consignado en el formato "Necesidad justificada y solicitud de elaboración de contrato". Igualmente está consignado en el clausulado del contrato, así: consideraciones previas N° 5, 6, 7, 8, 11, 14	Se evidenció un amplia justificación técnica y jurídica. En la clausula quinta aparecen las tarifas para los servicios contratados. Se incluyó el AIU. En la modificación al contrato se eliminó el factor IMPREVISTOS con lo cual la entidad se ahorró \$195.372.406 Remisión a la CGM para pronunciamiento: 10 de agosto de 2020 Mercurio

Elaboró: Oficina Asesora Jurídica CGM

Cuadro 2. Lista de chequeo contratos iniciales celebrados objeto de este pronunciamiento

CONTRATO	85C	86C	87C	89C	OBSERVACIONES
VARIABLES					
¿La declaratoria de Urgencia se hizo por acto administrativo suscrito por el Representante Legal?					Sí. Por medio de la Resolución 781 de 2020 se declara la Urgencia Manifiesta en el HGM.
¿Los hechos y circunstancias que se pretenden atender o resolver se adecúan a la modalidad de Urgencia Manifiesta prescrita en el Manual de Contratación?	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí. El Manual de Contratación del HGM establece en el artículo 33 la modalidad de contratación bajo la figura de la Urgencia Manifiesta. Es de observar que en virtud del artículo 195 de la Ley 100 de 1993 régimen de contratación de las Empresas Sociales de Salud-ESE es el privado.
¿Los contratos celebrados se adecúan a los hechos y circunstancias relacionados con la emergencia ocasionada por el Covid-19?	Sí	Sí	Sí	Sí	Se puede verificar este aspecto en los objetos contractuales. Además la pandemia es un hecho notorio.
¿El procedimiento ordinario de contratación que rigen en la Entidad, era viable para atender la necesidad, frente a la inmediatez de la Urgencia?	NO	NO	NO	NO	No era viable acudir a los procedimientos ordinarios.
¿Pese a no requerirse estudios previos, se hicieron análisis de necesidad y conveniencia?	Sí	Sí	Sí	Sí	Cada contrato cuenta con el informe de necesidad y justificación de la contratación.
¿Los bienes y servicios adquiridos son aptos e idóneos para el logro de los fines de que trata la declaratoria de Urgencia?	Sí	Sí	Sí	Sí	Al analizar el objeto específico de cada contrato se observa que están asociados a la declaración de Urgencia.
¿El contratista seleccionado es apto para la ejecución del contrato?	Sí	Sí	Sí	Sí	La adjudicación está debidamente justificada.
¿Fue asignada la supervisión del contrato?	Sí	Sí	Sí	Sí	
¿Se efectuaron los trámites presupuestales para proceder al pago?	Sí	Sí	Sí	Sí	
¿En el expediente administrativo, obran los documentos necesarios para la legalización del contrato?	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí. Ver de Acta de legalización de contrato.
¿Fueron remitidos a este Ente de control los antecedentes administrativos para efectos de Control Fiscal?	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí.
¿Están acreditados los hechos y circunstancias que determinaron la declaración de Urgencia tal como lo dispone el artículo 43 de la Ley 80 de 1993?	Sí	Sí	Sí	Sí	El Decreto 537 de 2020 expresa que se entiende comprobado el hecho que da lugar a declarar la Urgencia Manifiesta por parte de las entidades estatales, (...)
¿Se advierten hechos constitutivos sobre un uso indebido de la contratación de Urgencia que amerite el inicio de un proceso disciplinario?	NO	NO	NO	NO	Según el artículo 43 de la Ley 80, los Entes de Control deben pronunciarse sobre los hechos y circunstancias que determinaron tal declaración de Urgencia. En el caso concreto no se observa un uso indebido de esta atribución.

La lista de verificación anterior fue complementada con la sugerida por la **“Guía de Transparencia en la Contratación Estatal Durante la Pandemia del Covid-19”** la cual recomienda a las Entidades Estatales incluir como mínimo la siguiente información en sus procesos de contratación, la cual fue corroborada por este Ente de Control y concluye que se adecúa a los aspectos allí incluidos, donde destacamos:

1. Necesidad pública que busca ser satisfecha con la contratación.
2. Fuente de los recursos disponibles para la contratación.
3. Descripción clara de los bienes, servicios u obras con especificaciones técnicas, cantidad y calidad requerida.
4. La palabra “COVID-19” de manera explícita en el contrato.

5. Modalidad de contratación utilizada con su justificación técnica, jurídica y económica.
6. Valor total de los bienes o servicios contratados.
7. Identificación del contratista y la información financiera, entre otros.
8. Tiempos y lugares de entrega, distribución, prestación del servicio o puesta en funcionamiento.
9. Esquema de supervisión o interventoría para el contrato.

Respecto los principios de la gestión fiscal de que trata el D.L 403 de 2020, dejamos constancia, que el alcance del control a la contratación con ocasión de la Urgencia Manifiesta, se limita a verificar la existencia o no de los hechos que ampararon la Urgencia, así como las circunstancias que la rodearon, y será en virtud del Control Fiscal Posterior que se emita un concepto sobre el cumplimiento de los principios de la gestión fiscal.

4. ANÁLISIS A LAS MODIFICACIONES A LOS CONTRATOS 80C, 85C, 89C, 91C CELEBRADOS POR EL HGM.

A continuación se describen las adiciones realizadas a los contratos mencionados, cuya Urgencia Manifiesta había sido declarada mediante Resolución N° 781 del 10 de julio de 2020.

Cuadro 3. Modificaciones a los contratos

CONTRATO	CONTRATISTA	OBJETO INICIAL	VALOR INICIAL	PLAZO INICIAL	FECHA MODIFICACIÓN	MODIFICACIÓN	OBSERVACIONES
80 C (22 de julio de 2020)	FEDSALUD	Ejecutar bajo la figura de contrato síndical las actividades, intervenciones y procedimientos tanto electivos como urgentes en el subproceso de intesivista que pertenecen al proceso de Cuidados Intensivos Adultos Convenio interadministrativo con el municipio de Medellín N° 4600085442.	618.550.678	31 días	14/09/2020	Adición en Valor: \$1.224.508.340 Fecha inicio: julio 22 de 2020 Plazo: sin superar diciembre 31 de 2020 o agotar presupuesto Valor total contrato presupuestado: 1.843.059.018 Plazo: aumento 20 días para un total de 51 días	El monto de las adiciones están permitidas por el Decreto 537 de 2020.
85 C (Julio 30 de 2020)	CORPORACIÓN BALBOA	Servicio de aseo hospitalario Clínica la 80	38.000.000	23/08/2020	21/08/2020	Adición de contrato en \$18.497.034 Ampliación plazo: 18 días (Acuerdo 110 de 2014 (Manual contratación))	No tiene pronunciamiento anterior de la CGM. Se encuentra razonable el valor de la adición considerando el valor inicial.
89 C (Agosto 3-2020)	PROSALUD	La operación de los procesos administrativos y asistenciales necesarios para la apertura de la Clínica la 80, para la atención de pacientes con diagnóstico positivo para Covid-19 del HGM, en el marco del Convenio interadministrativo con el municipio de Medellín N° 4600085619 del 29/04/2020	3.193.452.461	02/12/2020	04/08/2020	Objeto ajuste del AIU. Se excluyen los imprevistos para no pagarlos si no se causan. Necesidad de ajustar el plazo al noviembre 10 de 2020 o hasta agotar presupuesto Valor final: \$2.998.080.055. Disminución tiempo: 22 días Disminución valor: \$195.372.406	Valor inicial \$3.193.452.461 Pueden observarse los efectos de los imprevistos en el precio de los costos de los contratos. Se establece un ahorro de \$195.372.406, lo cual implica una mayor economía en el contrato.
91 C	APREHSI LTDA	"Servicio de traslado asistencial básico (TAB) entre el Hospital General de Medellín sede Perpetuo Socorro y la sede de la 80, ubicada en la diagonal 80 N° 188 - 146". Convenio interadministrativo con el municipio de Medellín N° 4600085619	88.000.000	4 meses y 2 días	07/09/2020	Adición valor: \$43.200.000 Total valor final mes: \$131.200.000	Razón: suministro de nuevos elementos contemplado en el contrato inicial. Ver cláusula quinta.

Fuente: expedientes administrativos remitidos por el HGM

Cuadro 4. Lista de chequeo sobre las modificaciones a los contratos

CONTRATO	80C	85C	89C	91C	OBSERVACIONES
VARIABLES					
¿Están acreditados los hechos y circunstancias que determinaron la declaración de urgencia tal como lo dispone el artículo 43 de la Ley 80 de 1993?	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	El Decreto 537 de 2020 expresa en el artículo 7 sobre la Contratación de urgencia, que "Con ocasión de la declaratoria de estado de Emergencia Sanitaria 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, (...) "
¿ Los contratos suscritos y sus modificaciones están acorde con la declaratoria de urgencia por medio de la Resolución 781 de 2020, es decir tienen sustento fáctico y jurídico?	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	Sí. Puede verificarse en las cláusulas de los contratos iniciales y sus modificaciones.
¿Los contratos celebrados se adecúan igualmente los hechos y circunstancias relacionados con la emergencia ocasionada por el Covid-19?	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	Se puede verificar este aspecto en los objetos contractuales. Además la pandemia es un hecho notorio.
¿El procedimiento ordinario de contratación que rigen en la entidad, era viable para atender la necesidad, frente a la inmediatez de la urgencia?	NO	NO	NO	NO	No era viable acudir a los procedimientos ordinarios para conjurar la crisis.
¿Pese a no requerirse estudios previos, se hicieron análisis de necesidad y conveniencia?	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	Cada contrato cuenta con el informe de necesidad y justificación de la contratación
¿Los bienes y servicios adquiridos son aptos e idóneos para el logro de los fines de que trata la declaratoria de urgencia?	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	Al analizar el objeto específico de cada contrato se observa que están asociados a la declaración de urgencia.
¿Se advierten hechos constitutivos sobre un uso indebido de la contratación de urgencia que amerite el inicio de un proceso disciplinario?	NO	NO	NO	NO	Según el artículo 43 de la Ley 80, los entes de control deben pronunciarse sobre los hechos y circunstancias que determinaron tal declaración de urgencia. En el caso concreto no observa uso indebido de esta atribución
¿Las adiciones realizadas en valor, plazo u otro aspecto está debidamente justificada técnica, legal, y económicamente?	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	La CGM encuentra que las modificaciones realizadas eran las estrictamente necesarias para solucionar el motivo de la urgencia; existió la necesidad así como el nexo causal entre los motivos invocados en el declaratoria de urgencia y los contratos que de ella se derivaron. No obstante tiene observaciones respecto del contrato 80C y será en virtud del control posterior que se emita un concepto sobre el cumplimiento de los principios de la gestión fiscal.

Elaboró: Oficina Asesora Jurídica CGM

Se resalta positivamente la modificación del contrato 89C, en la cual pueden observarse los efectos de la exclusión de los imprevistos, los costos y su incidencia en el valor final del contrato. Se observa un ahorro de \$195.372.406, lo cual implica una mayor economía en el contrato.

Con relación al contrato 80C, se observa un incremento de \$618.550.678 a \$1.843.059.018, y un aumento en plazo de 20.

5. PRONUNCIAMIENTO DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE MEDELLÍN

En el marco de los criterios establecidos en el artículo 43 de la Ley 80 de 1993, consideramos que son ciertos los hechos y circunstancias que determinaron la declaración de Urgencia; la contratación realizada objeto de este pronunciamiento se ajustó a los parámetros de la Urgencia Manifiesta declarada por la entidad así como a los lineamientos expedidos por el Gobierno Nacional.

Considera este Ente de Control que los contratos **85C, 86C, 87C, y 89C** así como las modificaciones a los contratos **80C, 91C, 85C, y 89C** tienen relación de causalidad con la Urgencia declarada por el HGM mediante Resolución 781 de 2020. Conceptuamos que los contratos y sus modificaciones están debidamente soportados, está evidenciada la necesidad, los objetos contractuales tienen relación con los objetivos misionales del HGM y con los hechos derivados del Covid-19.

Respecto al contrato 80C, se observa un importante incremento del valor, para un aumento de plazo de 20 días, en relación con el valor y tiempo inicialmente estipulados. Por tanto se solicita a la Subcontraloría indagar o practicar una auditoría sobre las razones por las cuales hubo esa variación en los precios del contrato, ya que se encuentran interrogantes sobre la razonabilidad y proporcionalidad del incremento en el precio, para lo cual el Hospital General de Medellín deberá rendir las explicaciones del caso.

Según la legislación vigente (Decreto Legislativo 403 de 2020⁷) la gestión contractual del HGM será objeto de Control Fiscal Posterior y Selectivo, por parte de la Contraloría General de Medellín, puesto que el alcance de este pronunciamiento se limitó a los **“hechos y circunstancias que determinaron tal declaración”** conforme al artículo 43 de la Ley 80 de 1993. Por tanto el Control Fiscal será realizado acorde con los sistemas y principios de que trata el D.L 403 de 2020.

Sin más consideraciones al respecto, este Despacho EMITE UN PRONUNCIAMIENTO FAVORABLE en relación a la gestión contractual analizada y con las salvedades expuestas en este documento.

Atentamente,



DIANA CAROLINA TORRES GARCÍA
Contralor
DESPACHO DEL CONTRALOR

⁷ Por el cual se dictan normas para la correcta implementación del Acto Legislativo 04 de 2019 y el fortalecimiento del control fiscal.

Copia: Doctora Alina Marcela Restrepo Rodríguez - Subcontralora
Luisa Fernanda Correa Marín- HGM fcorrea@hgm.gov.co

Proyectó: Sigifredo Chavarriaga S.-Profesional Universitario 2
Revisó: María I. Morales S. – Jefe O. A. Jurídica