

120.08.03

**PRONUNCIAMIENTO N° 010-2020 A LA DECLARATORIA DE CALAMIDAD PUBLICA Y
URGENCIA MANIFIESTA DECRETADA EN EL MUNICIPIO DE BUGA
(11 DE MAYO DE 2020)**

OBJETO: CONCEPTUAR SOBRE LA CONTRATACIÓN SUSCRITA EN EL MUNICIPIO DE GUADALAJARA DE BUGA-VALLE DEL CAUCA, CON OCASIÓN A LA CALAMIDAD PÚBLICA Y URGENCIA MANIFIESTA DECLARADA EN ESE MUNICIPIO.

Con el fin de emitir concepto ante la contratación derivada de calamidad pública, me permito citar los artículos 1 y 4 del Acto legislativo No 04 del 18 de septiembre de 2019, los cuales establecen:

Artículo 1 “La vigilancia y el control fiscal son una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes públicos, en todos los niveles administrativos y respecto de todo tipo de recursos públicos. La ley reglamentará el ejercicio de las competencias entre contralorías, en observancia de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad (...)

(..) La vigilancia de la gestión fiscal del Estado incluye el seguimiento permanente al recurso público, sin oponibilidad de reserva legal para el acceso a la información por parte de los órganos de control fiscal, y el control financiero, de gestión y de resultados, fundado en la eficiencia, la economía, la equidad, el desarrollo sostenible y el cumplimiento del principio de valoración de costos ambientales.

Artículo 4. La vigilancia de la gestión fiscal de los departamentos, distritos y municipios donde haya contralorías, corresponde a éstas en forma concurrente con la Contraloría General de la República”.

Consecuentemente, en el numeral 5 del artículo 4 y en el artículo 58 de la Ley 1523 de 2012, se define la calamidad pública como:

“El resultado que se desencadena de la manifestación de uno o varios eventos naturales o antropogénicos no intencionales que al encontrar condiciones propicias de vulnerabilidad en las personas, los bienes, la infraestructura, los medios de subsistencia, la prestación de servicios o los recursos ambientales, causa daños o pérdidas humanas, materiales, económicas o ambientales, generando una alteración intensa, grave y extendida en las condiciones normales de funcionamiento de la población, en el respectivo territorio, que exige al municipio, distrito o departamento ejecutar acciones de respuesta a la emergencia, rehabilitación y reconstrucción”.

Así mismo, la aludida Ley 1523 de 2012, define específicamente el término desastre, en la forma que debe ser comprendido para el desarrollo de la materia que regula la norma, así:

“Artículo 55. Desastre. Para los efectos de la presente ley, se entiende por desastre el resultado que se desencadena de la manifestación de uno o varios eventos naturales o antropogénicos no intencionales que al encontrar condiciones propicias de vulnerabilidad en las personas, los bienes, la infraestructura, los medios de subsistencia, la prestación de servicios o los recursos ambientales, causa daños o pérdidas humanas, materiales, económicas o ambientales, generando una alteración intensa, grave y extendida en las condiciones normales de funcionamiento de la sociedad, que exige al Estado y al sistema nacional ejecutar acciones de respuesta, rehabilitación y reconstrucción.”

Por su parte, el artículo 66 de la norma en comento, estableció las medidas especiales de contratación para los contratos celebrados en pro de la ejecución de actividades de respuesta y reactivación de las zonas afectadas por la calamidad pública, y así mismo dispuso que tales contratos deben ser sometidos al control fiscal dispuesto para las declaratorias de urgencia manifiesta en los términos de los artículos 42 y 43 de la Ley 80 de 1993, tal como se cita:

120.08.03

**PRONUNCIAMIENTO N° 010-2020 A LA DECLARATORIA DE CALAMIDAD PUBLICA Y
URGENCIA MANIFIESTA DECRETADA EN EL MUNICIPIO DE BUGA
(11 DE MAYO DE 2020)**

“Artículo 66. Medidas especiales de contratación. Salvo lo dispuesto para los contratos de empréstito interno y externo, los contratos que celebre la sociedad fiduciaria para la ejecución de los bienes, derechos e intereses del Fondo Nacional de Gestión del Riesgo o los celebrados por las entidades ejecutoras que reciban recursos provenientes de este fondo o los celebrados por las entidades territoriales y sus fondos de gestión del riesgo, relacionados directamente con las actividades de respuesta, de rehabilitación y reconstrucción de las zonas declaradas en situación de desastre o calamidad pública, se someterán a los requisitos y formalidades que exige la ley para la contratación entre particulares, con sujeción al régimen especial dispuesto en el artículo 13 de la Ley 1150 de 2007, y podrán contemplar cláusulas excepcionales de conformidad con lo dispuesto en los artículos 14 a 18 de la Ley 80 de 1993.

Parágrafo. Los contratos celebrados por las entidades territoriales en virtud del artículo anterior se someterán al control fiscal dispuesto para los celebrados en el marco de la declaratoria de urgencia manifiesta contemplada en los artículos 42 y 43 de la Ley 80 de 1993 y demás normas que la modifiquen”.

Ahora sobre la figura de la Urgencia Manifiesta, en el artículo 42 de la Ley 80 de 1993, Se concibe como:

“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.

La urgencia manifiesta se declara mediante acto administrativo motivado.

Parágrafo. - 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.”

Así mismo el artículo 43 de la precitada norma, impuso el deber a las autoridades administrativas de enviar el expediente contractual abierto con ocasión de la urgencia manifiesta y los actos administrativos que dieron lugar a ello, a los entes de control fiscal:

“Art. 43 Ley 80 de 1993. Del Control a la Urgencia Manifiesta. *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 y 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 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

120.08.03

**PRONUNCIAMIENTO N° 010-2020 A LA DECLARATORIA DE CALAMIDAD PUBLICA Y
URGENCIA MANIFIESTA DECRETADA EN EL MUNICIPIO DE BUGA
(11 DE MAYO DE 2020)**

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”.

Por su parte, el artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, estableció las modalidades de selección de contratistas, dentro de las cuales contempló la contratación directa, determinando los casos en que procede tal modalidad:

“Artículo 2°. De las modalidades de selección. La escogencia del contratista se efectuará con arreglo a las modalidades de selección de licitación pública, selección abreviada, concurso de méritos y contratación directa, con base en las siguientes reglas:

(...)

4. Contratación directa. *La modalidad de selección de contratación directa, solamente procederá en los siguientes casos:*

a) Urgencia manifiesta;

b) Contratación de empréstitos;

(...)

Parágrafo 1°. *La entidad deberá justificar de manera previa a la apertura del proceso de selección de que se trate, los fundamentos jurídicos que soportan la modalidad de selección que se propone adelantar.*

(...)

Cabe aclarar que el uso indebido de la contratación de Urgencia manifiesta puede llegar a constituirse gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de los órganos de control fiscal, conforme lo establecido en el artículo 126 del Decreto 403 de 2020.

Por consiguiente, se procede a realizar el estudio de la situación que conllevó a la contratación que se relaciona en este documento.

I. ANTECEDENTES

1. El Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres (CMGRD) del municipio de Guadalajara de Buga - Valle, como dejaron consignado en el Decreto de Calamidad Pública y Urgencia manifiesta y así mismo en las minutas contractuales, se reunió el 24 de marzo de 2020, a efectos de tratar el problema de salud pública por el que atraviesa el país con ocasión a la pandemia por el virus llamado coronavirus (COVID-19), y la forma de cómo hacer frete en ese municipio toda vez que fue el primer municipio del Valle del Cauca en presentar contagio una persona llegada del extranjero; por lo cual el CMGRD concluyó que era necesario tomar las acciones necesarias y adelantar acciones relacionadas con la vigilancia epidemiológica, así como la organización de la red de servicios, desarrollo de medidas preventivas y de



SC3002-1

PRONUNCIAMIENTO N° 010-2020 A LA DECLARATORIA DE CALAMIDAD PUBLICA Y URGENCIA MANIFIESTA DECRETADA EN EL MUNICIPIO DE BUGA (11 DE MAYO DE 2020)

control, aspectos de comunicación, educación a la comunidad y capacitación a todo el personal de salud en esa localidad vallecaucana y declarar la urgencia manifiesta, motivo por el cual el Alcalde Municipal expidió los decretos N°052 y N°053 del 24 de Marzo de 2020 *MEDIANTE LOS CUALES DECRETA LA CALAMIDAD PUBLICA Y URGENCIA MANIFIESTA EN EL MUNICIPIO DE GUADALAJARA DE BUGA-VALLE DEL CAUCA respectivamente*, resolviendo dar aplicación al régimen normativo especial para situaciones de calamidad pública contemplado en el capítulo VII de la Ley 1523 de 2012 y de urgencia manifiesta en los artículos 42 y 43 de la Ley 80 de 1993.

2. Con fundamento en la situación calamitosa, se suscribieron dos (2) contratos por valor total de \$550.000.000, cuyas características generales son como se exponen:

Contratista	Contrato Numero	Plazo	Objeto del contrato	Valor del contrato.	Adición
Supermercado Cañaveral	SSM-2200-648 30/03/2020	Hasta finalización de Aislamiento	“Suministro de mercados Plan Municipal de Seguridad alimentaria y nutricional en el Municipio de Guadalajara de Buga”	\$137.500.000	\$275.000.000
Supermercado Surtifamiliar	SSM-2200-647 30/03/2020	Hasta finalización de Aislamiento	“Suministro de mercados Plan Municipal de Seguridad alimentaria y nutricional en el Municipio de Guadalajara de Buga”	\$137.500.000	

3. Allegado mediante correos electrónicos a la CDVC el último con fecha 17 de abril de 2020, los contratos celebrados en virtud de la calamidad pública y urgencia manifiesta, junto a los antecedentes administrativos de la actuación que motivaron la declaratoria de la calamidad pública y urgencia manifiesta por el término de seis (6) meses, se procede a emitir el pronunciamiento a que haya lugar de conformidad con lo previsto en el parágrafo único del artículo 66 de la Ley 1523 de 2012 y artículo 43 de la ley 80 de 1993.

II. DE LOS HECHOS Y CIRCUNTANCIAS QUE MOTIVARON LA DECLARATORIA DE CALAMIDAD PÚBLICA.

Respecto de los actos administrativos mediante los cuales se declaró la calamidad Pública y la Urgencia Manifiesta, en ellos se determinó su motivación bajo argumentos que contemplan las circunstancias y hechos que dieron lugar a la calamidad y al uso de la figura de urgencia manifiesta, en los siguientes términos:

“(…)

120.08.03

**PRONUNCIAMIENTO N° 010-2020 A LA DECLARATORIA DE CALAMIDAD PUBLICA Y
URGENCIA MANIFIESTA DECRETADA EN EL MUNICIPIO DE BUGA
(11 DE MAYO DE 2020)**

Que el Ministerio de Salud a través de la Resolución 385 de 2020 declara la emergencia sanitaria por causa del COVID – 19 y se adoptan medidas para hacer frente al virus.

Que en vista de la situación presentada el Presidente de la republica expidió el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 en el cual declaró el estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional.

Que en apartes del Decreto antes citado el Presidente de la Republica mencionó:

“Que ha quedado ampliamente justificado que la situación a la que está expuesta actualmente la población colombiana es tan grave e inminente que afecta la salud, el empleo, el abastecimiento de bienes básicos, la economía y el bienestar de todos los habitantes del territorio nacional por lo que se hace absolutamente necesario contar con las herramientas legales necesarias para enfrentar de manera eficaz la actual situación.

Qué medidas que debe adoptar el Gobierno nacional para conjurar esta crisis y evitar la extensión de sus efectos se requieren aplicar inmediatamente ante la inminencia de que los hechos cada día sean más complejos y afecten a un mayor número de habitantes del territorio nacional, pero además para atender oportunamente a los afectados tanto en materia sanitaria como económica.

(...)
Que la adopción de medidas de rango legislativo, autorizadas por el Estado de Emergencia, buscan fortalecer las acciones dirigidas a conjurar los efectos de la crisis, así como a mejorar la situación de los contagiados y evitar una mayor propagación del COVID-19. No obstante, dado que la magnitud de la llegada del COVID-19 a Colombia no ha sido dimensionada en su totalidad, las medidas que se anuncian en este decreto no agotan los

asuntos que pueden abordarse en ejercicio de las facultades conferidas por el estado de excepción, lo que significa que en el proceso de evaluación de los efectos de la emergencia podrían detectarse nuevos requerimientos y, por tanto, diseñarse estrategias novedosas para afrontar la crisis.

(...)

Que con el propósito de generar mecanismos ágiles que permitan atender eficientemente las necesidades de la población, afectada por la emergencia económica, social y ecológica derivada de la Pandemia COVID-19, se autoriza al Gobierno nacional a acudir al procedimiento de contratación directa siguiendo los principios de transparencia y legalidad, de tal forma que la entidades competentes de los sectores de salud, prosperidad social, educación, defensa y todos aquellos sectores que requieran para prestar atención a la población afectada adquieran el suministro de bienes, la prestación de servicios o la ejecución de obras en el inmediato futuro, con el



SC3002-1

120.08.03

**PRONUNCIAMIENTO N° 010-2020 A LA DECLARATORIA DE CALAMIDAD PUBLICA Y
URGENCIA MANIFIESTA DECRETADA EN EL MUNICIPIO DE BUGA
(11 DE MAYO DE 2020)**

Procurar la solución de las necesidades básicas insatisfechas de los habitantes del municipio, en lo que sea de su competencia, con especial énfasis en los niños, las niñas, los adolescentes, las mujeres cabeza de familia, las personas de la tercera edad, las personas en condición de discapacidad y los demás sujetos de especial protección constitucional.

Que en mismo sentido el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012, modificó el artículo 91 de la Ley 136 de 1994, estableciendo lo siguiente:

Artículo 91. Funciones. Los alcaldes ejercerán las funciones que les asigna la Constitución, la ley, las ordenanzas, los acuerdos y las que le fueren delegadas por el Presidente de la República o gobernador respectivo.

*Además de las funciones anteriores, los alcaldes tendrán las siguientes:
(...)*

d) En relación con la Administración Municipal:

1. Dirigir la acción administrativa del municipio; asegurar el cumplimiento de las funciones y de la prestación de los servicios a su cargo; representarlo judicial y extrajudicialmente.

(...)

5. Ordenar los gastos y celebrar los contratos y convenios municipales de acuerdo con el plan de desarrollo económico, social y con el presupuesto, observando las normas jurídicas aplicables.

Que mediante Decreto DAM 1100-052 del 24 de marzo de 2020, se declaró la situación de Calamidad Pública en el Municipio de Guadalajara de Buga, según lo señalado en el acta de fecha 24 de marzo de 2020 del Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres.

(...)

**III. DE LOS DOCUMENTOS Y ELEMENTOS DE PRUEBA CON BASE EN LOS CUALES SE
EMITE EL PRESENTE PRONUNCIAMIENTO**

Para el efecto de este concepto, abordaremos los documentos que se allegaron al organismo fiscalizador, sobre los contratos que ejecutó con cargo al presupuesto municipal de Ulloa-Valle del Cauca, como aparece glosadas en la correspondiente carpeta a saber una carpeta, así:

➤ Documentos allegados mediante correos electrónicos.

1. Copias de los Decretos N°052 y N°053 de marzo 24 de 2020 por los cuales se declaran la Calamidad Pública y Urgencia manifiesta en el Municipio de Guadalajara de Buga Valle del Cauca, respectivamente.
2. Copia de los dos contratos de suministros de alimentos para la población vulnerable del municipio de Guadalajara de Buga.
3. Copia del Plan de acción específico para contener la emergencia y registro fotográfico.



SC3002-1

120.08.03

**PRONUNCIAMIENTO N° 010-2020 A LA DECLARATORIA DE CALAMIDAD PUBLICA Y
URGENCIA MANIFIESTA DECRETADA EN EL MUNICIPIO DE BUGA
(11 DE MAYO DE 2020)**

4. Copia de la Resolución Expedida por el Ministerio de Salud por medio de la cual se declara la Emergencia Sanitaria en el Territorio Colombiano de marzo de 2020.
5. Copia del Decreto 417 de marzo 17 de 2020 “*Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional*”.
6. Copias de las Resoluciones N° DAN 1100-041-2020 y DAN-1100-048-2020 “por medio de las cuales se adoptan medidas sanitarias y acciones transitorias de policía para la preservación de la vida y mitigación del riesgo con ocasión de la situación epidemiológica causada por el coronavirus (covid-19) en Guadalajara de Buga y se dictan otras disposiciones.
7. Plan Fase Reparación y Respuesta
8. Copia de la Adición y Modificación al contrato de suministro No. SSM-2200-648-2020, suscrito con Supermercado Cañaveral.

IV. CONSIDERACIONES DEL DESPACHO

Sea lo primero advertir que este pronunciamiento se hace de manera objetiva, guardando con rigor los principios establecidos en el canon 209 de la Norma Superior, en los cuales se desarrolla y fundamenta la función administrativa, considerando para tal propósito únicamente la prueba documental allegada a la Contraloría Departamental del Valle, consistente en los antecedentes administrativos que dieron origen a la declaratoria de calamidad pública y urgencia manifiesta por parte del Alcalde Municipal de Guadalajara de Buga Valle del Cauca y los actos contractuales que para conjurar la misma se celebraron.

Para el efecto se requiere practicar un estudio sobre el cumplimiento de los requisitos establecidos por la normatividad legal que regula la materia de situaciones de calamidad pública y desastres en Colombia.

Así se tiene que, partiendo del hecho que la máxima autoridad administrativa del Municipio de Guadalajara de Buga, procedió a realizar la actividad contractual bajo el sustento de responder a la Calamidad Pública resolvió mediante el Decreto N°052 de marzo 24 de 2020, e invocando la Ley 1523 de 2012 como régimen especial para proceder a la práctica de la contratación directa, se hace necesario citar a continuación el articulado respectivo para su análisis:

“LEY 1523 DE 2012

Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones.

“(…)

Artículo 57. Declaratoria de situación de calamidad pública. Los gobernadores y alcaldes, previo concepto favorable del Consejo Departamental, Distrital o Municipal de Gestión del Riesgo, podrán declararla situación de calamidad pública en su respectiva jurisdicción. Las declaratorias de (sic) situación de calamidad pública se producirán y aplicarán, en lo pertinente, de conformidad con las reglas de la declaratoria de la situación de desastre.”

En cuanto a la declaratoria de situación de calamidad pública, el artículo 57 de la norma en comento establece que el Alcalde municipal podrá proferir el decreto que la declara, siempre y cuando cuente con el concepto favorable del CMGRD del municipio requisito que en este caso sí se cumplió; como



SC3002-1

120.08.03

**PRONUNCIAMIENTO N° 010-2020 A LA DECLARATORIA DE CALAMIDAD PUBLICA Y
URGENCIA MANIFIESTA DECRETADA EN EL MUNICIPIO DE BUGA
(11 DE MAYO DE 2020)**

consta en acta reunión extraordinaria de fecha marzo 24 de 2020.

Ahora, es importante determinar el cumplimiento del artículo 59 de la norma, respecto a la adopción de los criterios para la declaratoria de la calamidad pública, a saber:

“(…)

Artículo 59. Criterios para la declaratoria de desastre y calamidad pública. La autoridad política que declare la situación de desastre o calamidad, según sea el caso, tendrá en consideración los siguientes criterios:

1. Los bienes jurídicos de las personas en peligro o que han sufrido daños. Entre los bienes jurídicos protegidos se cuentan la vida, la integridad personal, la subsistencia digna, la salud, la vivienda, la familia, los bienes patrimoniales esenciales y los derechos fundamentales económicos y sociales de las personas.

2. Los bienes jurídicos de la colectividad y las instituciones en peligro o que han sufrido daños.

Entre los bienes jurídicos así protegidos se cuentan el orden público material, social, económico y ambiental, la vigencia de las instituciones, políticas y administrativas, la prestación de los servicios públicos esenciales, la integridad de las redes vitales y la infraestructura básica.

3. El dinamismo de la emergencia para desestabilizar el equilibrio existente y para generar nuevos riesgos y desastres.

4. La tendencia de la emergencia a modificarse, agravarse, reproducirse en otros territorios y poblaciones o a perpetuarse.

5. La capacidad o incapacidad de las autoridades de cada orden para afrontar las condiciones de la emergencia.

6. El elemento temporal que agregue premura y urgencia a la necesidad de respuesta.

7. La inminencia de desastre o calamidad pública con el debido sustento fáctico.

“(…)”.

De acuerdo con el enunciado normativo citado, se tiene que las razones aducidas por el alcalde municipal para declarar la Calamidad Pública, se encuentran justificadas, pues éstas se encaminaron a proteger la salud y vida de los habitantes del municipio de Guadalajara de Buga, que se encuentran amenazados por la pandemia (*la Organización Mundial de la Salud declaró el 11 de marzo de 2020, el virus COVID-19 como una pandemia*) que agobia los cinco continentes incluido el territorio Colombiano y de lo cual no se requieren pruebas, pues se han expedido alertas nacionales como la expedida por el Ministerio de Salud; aunado a que es de público conocimiento que en Guadalajara de Buga, fue el primer municipio del Valle en reportar un habitante infectado con el virus COVID – 19 y la amenaza que esto representaba.

Por lo que, bajo estos argumentos se motivó el acto administrativo de declaratoria de calamidad y urgencia manifiesta, al ser una amenaza a la vida y salud pública que trastorna el orden económico y social de ese municipio, como da cuenta el acto administrativo de declaratoria de calamidad y urgencia manifiesta en esa municipalidad, decretos éstos expedidos por el Alcalde del Municipio de Guadalajara de Buga mediante las cuales adopta medidas sanitarias y acciones transitorias de Policía para prevención de la vida y mitigación del riesgo con ocasión de la situación epidemiológica que ya tenía reportado un contagiado en ese municipio, siendo ya una amenaza de consecuencias graves, como lo exige la norma y que para el caso en examen no requería más pruebas, según los términos del artículo 7 del Decreto 440 de 2020.

120.08.03

**PRONUNCIAMIENTO N° 010-2020 A LA DECLARATORIA DE CALAMIDAD PUBLICA Y
URGENCIA MANIFIESTA DECRETADA EN EL MUNICIPIO DE BUGA
(11 DE MAYO DE 2020)**

Ahora bien, el Alcalde Municipal de Guadalajara de Buga no hizo uso del fondo para atención de calamidad pública de que trata la Ley 1523 de 2012, y por tal razón invocó la figura de la urgencia manifiesta de que tratan los artículos 41, 42 y 43 de la Ley 80 de 1993 para afectar el sistema de contratación que llevó a cabo con los recursos públicos del presupuesto del municipio lo que se encuentra acorde con la norma, tal como se trata seguidamente.

En este punto considera el Despacho oportuno recordarle a la primera autoridad municipal de Guadalajara de Buga- Valle, que tal como lo establece la Ley 1523 de 2012, debe crearse el fondo de atención para calamidades públicas, de ésta forma no se afecta directamente el presupuesto del municipio con la actividad contractual, sino el presupuesto autónomo del aludido fondo, conforme lo establecido en el artículo 66 que prescribe:

“Artículo 66. Medidas especiales de contratación. Salvo lo dispuesto para los contratos de empréstito interno y externo, los contratos que celebre la sociedad fiduciaria para la ejecución de los bienes, derechos e intereses del Fondo Nacional de Gestión del Riesgo o los celebrados por las entidades ejecutoras que reciban recursos provenientes de este fondo o los celebrados por las entidades territoriales y sus fondos de gestión del riesgo, relacionados directamente con las actividades de respuesta, de rehabilitación y reconstrucción de las zonas declaradas en situación de desastre o calamidad pública, se someterán a los requisitos y formalidades que exige la ley para la contratación entre particulares, con sujeción al régimen especial dispuesto en el artículo 13 de la Ley 1150 de 2007, y podrán contemplar cláusulas excepcionales de conformidad con lo dispuesto en los artículos 14 a 18 de la Ley 80 de 1993”.

De conformidad con el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública Ley 80 de 1993 y ley 1150 de 2007, como regla general y expresión del principio de transparencia, la selección del contratista se celebra a través de licitación, Selección Abreviada, concurso de méritos, o mínima cuantía, según sea el caso. No obstante, el mismo cuerpo normativo prevé algunas excepciones que permiten contratar directamente, como en el caso de la urgencia manifiesta¹.

“La Urgencia Manifiesta es una figura precontractual valida de uso extraordinario o excepcional y se refiere básicamente a la necesidad de darle continuidad al servicio o precaver daños a la Administración o a los administrados ante la ocurrencia de eventos imprevistos de tal forma que concurren alguna de las causales previstas en el artículo 42 de la Ley 80 de 1993, que dispone que esa figura tiene aplicación en los siguientes casos:

- 1. Cuando la continuidad del servicio exige el suministro de bienes, o la prestación de servicios, o la ejecución de obras en el inmediato futuro.*
- 2. Cuando se presenten situaciones relacionadas con los estados de excepción.*
- 3. Cuando se trata de conjurar situaciones excepcionales relacionadas con hechos de calamidad o constitutivos de fuerza mayor o desastre que demanden situaciones inmediatas.*
- 4. Cuando se trate de situaciones que imposibiliten acudir a los procedimientos de selección”.*

Ahora bien, las alteraciones de la normalidad que constituyen el régimen de excepción, son únicamente las previstas en la Constitución, a saber:

- Guerra exterior (estado de guerra exterior).
- Grave perturbación del orden público que atente de manera inminente contra la estabilidad institucional, la seguridad ciudadana, y que no pueda ser conjurada mediante el uso de atribuciones ordinarias de las autoridades de policía (estado de conmoción interna).
- **Perturbaciones graves e inminentes, del orden económico, social y ecológico del país, o hechos que constituyan grave calamidad pública (estado de emergencia).**

¹ Artículo 2 Numeral 4 Literal A ley 1150 de 2007

120.08.03

**PRONUNCIAMIENTO N° 010-2020 A LA DECLARATORIA DE CALAMIDAD PUBLICA Y
URGENCIA MANIFIESTA DECRETADA EN EL MUNICIPIO DE BUGA
(11 DE MAYO DE 2020)**

También se hace necesario traer a colación lo establecido en el Artículo 2.2.1.2.1.4.2. del Decreto 1082 de 2015 que frente al tema esboza:

“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”.

Y precisamente en la actualidad en Colombia, el presidente de la República expidió entre otros los Decretos N°417 de marzo de 2020 y N°637 del 6 de mayo de 2020 *Por los cuales se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional para atender la pandemia del COVID-19 en el país”.*

Es así y a efectos de emitir el pronunciamiento que en derecho corresponda se tendrá en cuenta inicialmente que la urgencia manifiesta es un mecanismo excepcional, diseñado con el único propósito de otorgarle instrumentos efectivos a las entidades estatales para celebrar los contratos necesarios con el propósito de enfrentar situaciones de crisis, cuando dichos contratos, en razón de circunstancias de conflicto o de crisis, son del todo imposible celebrarlos a través de la licitación pública, concurso de méritos es decir cuando la administración no cuenta con el plazo indispensable para adelantar un procedimiento ordinario de escogencia de contratistas”.

Como bien se colige de la anterior definición, la ley señala unas exigencias específicas a la Administración para proceder a la declaración de la urgencia manifiesta, como son; las circunstancias o hechos excepcionales que le dan origen y la imposibilidad de acudir al mecanismo de la licitación pública o al trámite legal establecido para la contratación porque no cuenta con el plazo indispensable para adelantar el procedimiento ordinario de escogencia de contratistas.

El artículo 41 de la ley 80 de 1993 literal 3 dispuso:

“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”.
(subrayas fuera de texto)

En la ley en cita, en el párrafo del Artículo 42 establece:

“PARÁGRAFO. 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”.

Es necesario, esgrimir que Artículo 7° del Decreto 440 de 2020, expresa que el hecho que da lugar a la declaratoria de la urgencia se entiende probado, tal como a continuación se observa:

“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”.

120.08.03

**PRONUNCIAMIENTO N° 010-2020 A LA DECLARATORIA DE CALAMIDAD PUBLICA Y
URGENCIA MANIFIESTA DECRETADA EN EL MUNICIPIO DE BUGA
(11 DE MAYO DE 2020)**

De igual modo, se expresa frente al tema en el Artículo 7° del Decreto 537 de 2020

“Artículo 7. Contratación de urgencia. Con ocasión la declaratoria de estado de Emergencia Sanitaria declarada por Ministerio de Salud y de Protección Social y en los términos del artículo 42 de Ley 80 1993, se entiende comprobado 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 servicio, o la ejecución obras en el inmediato futuro, con 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.

Las entidades excluidas de la Ley 80 de 1993 podrán contratar de manera directa bienes y servicios enunciados en inciso anterior.”

Por su parte, dicho Decreto adicionó los incisos del párrafo del Artículo 40 de la Ley 80 de 1993, en el siguiente sentido:

“Artículo 8. Adiciónese los siguientes incisos al párrafo del artículo 40 Ley 80 de 1993,

Adición y modificación de contratos estatales. Durante la vigencia de la Emergencia Sanitaria declarada por Ministerio 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 la situación 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 emergencia.

Igualmente, esta disposición se aplicará a los contratos que se celebren durante la vigencia de Emergencia Sanitaria declarada por 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.”

Frente a la Urgencia Manifiesta, el Consejo de Estado ha sido claro en expresar que se permite la suscripción de contratos mediante contratación directa encaminados a superar la crisis, tal como se observa en Sentencia del 28 de junio de 2019, Consejero ponente Dr. OSWALDO GIRALDO LÓPEZ, Radicado 11001-03-26-000-2012-00002-00:

“(…) Lo primero que debe indicarse, es que el ejercicio del control fiscal es una función constitucional asignada a la Contraloría General de la República por mandato expreso del artículo 267 Superior, que la define como la vigilancia de la gestión de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la Nación, la cual se efectúa en forma posterior y selectiva de acuerdo con los procedimientos, sistemas y principios que establezca la ley.

Dicha función no es ajena al mecanismo excepcional de contratación previsto en el marco de la declaratoria de urgencia manifiesta, regulada en los artículos 41 a 43 de la Ley 80 de 1993, que permite la celebración de los contratos necesarios para superar situaciones de crisis, cuando en virtud de aquellas es del todo imposible celebrarlos a través de la licitación pública o la contratación directa2.

Al respecto se resalta el contenido de los artículos 42 y 43, que en su tenor literal rezan:

“[...] ARTÍCULO 42. DE LA URGENCIA MANIFIESTA. <Aparte tachado derogado por el artículo 32 de la Ley 1150 de 2007> Existe urgencia manifiesta cuando la continuidad del servicio exige el suministro de bienes, o la

² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera – Subsección C, sentencia del 7 de febrero de 2011, C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa, radicado nro. 11001032600020070005500.

120.08.03

**PRONUNCIAMIENTO N° 010-2020 A LA DECLARATORIA DE CALAMIDAD PUBLICA Y
URGENCIA MANIFIESTA DECRETADA EN EL MUNICIPIO DE BUGA
(11 DE MAYO DE 2020)**

prestación de servicios, o la ejecución de obras en el inmediato futuro; cuando se presenten situaciones relacionadas con los estados de excepción; cuando se trate de conjurar situaciones excepcionales relacionadas con hechos de calamidad o constitutivos de fuerza mayor o desastre que demanden actuaciones inmediatas y, en general, cuando se trate de situaciones similares que imposibiliten acudir a los procedimientos de selección o concurso públicos.

La urgencia manifiesta se declarará mediante acto administrativo motivado.

PARÁGRAFO. <Parágrafo CONDICIONALMENTE EXEQUIBLE> 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. [...]"

"[...] 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. [...]"

(Se destaca)

Acorde con las disposiciones transcritas, la urgencia manifiesta (i) debe ser declarada mediante acto administrativo motivado, (ii) contener las razones para acudir a este instrumento excepcional y hacer referencia a los contratos que se suscribirán, señalando su causa y finalidad.

Sobre el particular, la Corte Constitucional ha señalado que "[dada la mayor autonomía con que se dota a las autoridades administrativas, para afrontar situaciones de urgencia y excepción, la vigilancia sobre las actuaciones que se deriven de su declaratoria, deberá ejercerla el organismo de control de manera especial e inmediata, según lo establece el artículo 43 de la Ley 80 de 1993. [...]"

En ese orden de análisis, la Sala encuentra que la competencia por parte de la autoridad encargada del control fiscal, en el marco de la declaratoria de la urgencia manifiesta, se circunscribe a hacer la correspondiente verificación jurídica, que a su vez habilita al mismo ente de control para ejercer las funciones a su cargo, así como las asignadas a la Procuraduría General de la Nación, las cuales detentan la vigilancia de la gestión contractual, según lo establece el Título VII de la Ley 80 de 1993, en particular los artículos 62 y 65 ibídem, que disponen:

"[...]"

ARTÍCULO 62. DE LA INTERVENCIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO. La Procuraduría General de la Nación y los demás agentes del ministerio público, de oficio o a petición de cualquier persona, adelantarán las investigaciones sobre la observancia de los principios y fines de la contratación estatal y promoverán las acciones pertinentes tendientes a obtener las sanciones pecuniarias y disciplinarias para quienes quebranten tal normatividad."

"ARTÍCULO 65. DE LA INTERVENCIÓN DE LAS AUTORIDADES QUE EJERCEN CONTROL FISCAL. La intervención de las autoridades de control fiscal se ejercerá una vez agotados los trámites administrativos de legalización de los contratos. Igualmente se ejercerá control posterior a las cuentas correspondientes a los

120.08.03

**PRONUNCIAMIENTO N° 010-2020 A LA DECLARATORIA DE CALAMIDAD PUBLICA Y
URGENCIA MANIFIESTA DECRETADA EN EL MUNICIPIO DE BUGA
(11 DE MAYO DE 2020)**

pagos originados en los mismos, para verificar que éstos se ajustaron a las disposiciones legales. (...)

[...]” (Negrita de la Sala)

Así las cosas, la interpretación armónica de las disposiciones del Estatuto de Contratación, permiten afirmar que el pronunciamiento que haga el organismo de control fiscal en virtud de lo señalado por el artículo 43 ejusdem, no constituye una decisión de fondo sino que se trata de un acto de trámite, puesto que a partir de los hallazgos que advierta, pueden o no derivarse el inicio de las investigaciones de orden fiscal o disciplinario”.

Bajo la anterior perspectiva de orden legal frente al caso puesto a examen, encontramos que la primera autoridad del municipio de Guadalajara de Buga, decretó la calamidad pública y urgencia manifiesta en los términos del artículo 58 de la Ley 1523 de 2012, y artículos 42 y 43 de la Ley 80 de 1993, procedió a contratar directamente el suministro de alimentos para la población menos favorecida de ese municipio, con carácter urgente dadas las medidas de cuarentena que tomaba el gobierno nacional como departamental, siendo urgente y necesario tomar para con sus administrados menos favorecidos y que se verían afectados al no tener la posibilidad de conseguir para su manutención los días de cuarentena, las medidas tomadas buscan proteger la salud y brindar alimentos a las familias menos favorecidas y que resultarían más afectadas por su estado de pobreza al salir a buscar sus alimentos, por lo que afectando el presupuesto propio del municipio, de acuerdo a lo consignado en cada uno de los contratos suscritos donde se relacionó las disponibilidades presupuestales expedidas para respaldar los contratos suscritos, inició la actividad contractual de forma directa.

Se tiene que el objeto contractual comprende plenamente la justificación para mitigar las necesidades advertidas con la urgencia decretada y consignadas en el plan de acción a seguir, según lo consignó en los actos administrativos expedidos por la autoridad municipal; se evidencia entonces sin menor esfuerzo, que la necesidad que dio lugar a tales contratos comporta características de inmediatez, como lo presupone el artículo 42 de la Ley 80 de 1993.

Se tiene que la primera autoridad municipal de Guadalajara de Buga, con base en la urgencia decretada, reporta a este ente de control dos contratos, el N° SSM-2200-648 de 30/03/2020, Contratista Supermercados Cañaveral y con el contratista supermercado Multifamiliar el contrato N° SSM-2200-647 de 30/03/2020, por valor cada uno de estos contratos de \$137.500.000 pesos, y su objeto es el suministro de mercados, cada mercado con un número determinado de productos, tasándose el valor a pagar por cada uno en \$55.000 pesos, pudiéndose determinar por este despacho en operación matemática, que adquirirá el municipio 2.500 mercados en cada supermercado, para un total de 5000 mercados a reportar.

En este punto resulta oportuno recordarle a la primera autoridad municipal de Guadalajara de Buga – Valle del Cauca, que si bien la contratación directa permite prescindir del procedimiento formal de la licitación pública, con todas las etapas y requisitos que ella exige, tal circunstancia no exime al administrador público del deber de efectuar una selección objetiva del contratista y de respetar los principios que regulan la contratación estatal como son los de transparencia, economía y responsabilidad, al lado de los principios de planeación, libre concurrencia, buena fe, y en general aquellos que rigen el ejercicio de la función administrativa.

Recomendación que tiene su sustento en el hecho de que no se pudo determinar los fundamentos para justificar la elección de los dos contratistas, cuando en aplicación del principio de economía y objetividad, un solo contratista hubiese podido satisfacer la necesidad, se conoce públicamente que la



SC3002-1

120.08.03

**PRONUNCIAMIENTO N° 010-2020 A LA DECLARATORIA DE CALAMIDAD PUBLICA Y
URGENCIA MANIFIESTA DECRETADA EN EL MUNICIPIO DE BUGA
(11 DE MAYO DE 2020)**

actividad comercial de ambos contratistas es la venta de víveres (considerados como grandes superficies pues cuentan con la idoneidad para la suscripción y ejecución del contrato). No se aportó la justificación de la adición de uno de los contratos y valor a adicionar (sin cotizaciones o fuentes de información sobre precios para pactarlos), no se aportó censo o relación familias vulnerables que serían favorecidas con estos alimentos sobre la cual determinó el número de mercados a adquirir, que según se pacta en la adición se cambió a 5.000 bonos canjeables por mercados de \$55.000 pesos cada uno, en supermercado Cañaveral (enuncia solamente que elaboro el municipio una base de datos y no aportó prueba de ello).

Por lo anterior considera este Despacho, se hace necesario que esta contratación se traslade al GRUPO DE REACCION INMEDIATA (GRI) EN LA CONTRALORIA DEPARTAMENTAL DEL VALLE DEL CAUCA, PARA LA VIGILANCIA, CONTROL Y ATENCIÓN DE DENUNCIAS CIUDADANAS CON RELACION AL COVID 19, conformado mediante Resolución N°006 de abril 16 de 2020 para que haga una auditoria a la ejecución de estos dos contratos, pese a dársele concepto favorable al pronunciamiento de urgencia.

Así las cosas, el estudio realizado y la prueba de los hechos aportados a este ente de control permite evidenciar que la primera autoridad municipal contó con los criterios suficientes para sustentar un concepto favorable frente a los contratos suscritos para atender a la comunidad más afectada con la calamidad, y como quiera que comportan características de inmediatez, como lo presupone el artículo 42 de la Ley 80 de 1993, por consiguiente obrando dentro del término legal contemplado en la ley se emite este concepto sin perjuicio de las acciones y resultados que produzca el ejercicio directo de control fiscal que se llegue a realizar por los funcionarios o autoridades en el marco de sus competencias.

Por consiguiente, obrando dentro del término legal contemplado en la ley se emite este concepto sin perjuicio de las acciones y resultados que produzca el ejercicio directo de control fiscal que se llegue a realizar por los funcionarios o autoridades en el marco de sus competencias.

V. CONCEPTO

Con fundamento en lo expuesto en la parte considerativa de este documento, por satisfacer los presupuestos que para la declaratoria de Calamidad y Urgencia Manifiesta que exige la Ley 80 de 1993, Ley 1523 de 2012 y la Ley 1150 de 2007 respectivamente, en razón a la circunstancia que presidieron su declaratoria y la celebración e iniciación de los contratos fruto de tal declaratoria, este organismo de control con fundamento en el Art. 43 de la Ley 80 de 1993 emite el siguiente concepto:

PRIMERO: Concepto **FAVORABLE** en la utilización de esta figura excepcional que motivó el acto administrativo mediante el cual fue declarada la Calamidad Pública y la Urgencia Manifiesta, respecto de los hechos y circunstancias que determinaron la declaración y de los contratos suscritos; por cuanto se ajustan a los artículos 42 y 43 de la Ley 80 de 1993, de conformidad con lo expuesto en los considerandos.

SEGUNDO: En cumplimiento a lo consignado en la parte considerativa de este pronunciamiento, se debe **ENVIAR** la contratación realizada en el marco de la presente Calamidad Pública, al Grupo dos de trabajo de Reacción Inmediata de la Contraloría Departamental del Valle del Cauca (GRI), conformado mediante la Resolución Reglamentaria N°006 del 16 de abril de 2020, para lo de su competencia.



SC3002-1



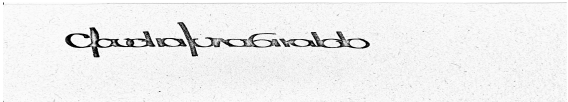
120.08.03

**PRONUNCIAMIENTO N° 010-2020 A LA DECLARATORIA DE CALAMIDAD PUBLICA Y
URGENCIA MANIFIESTA DECRETADA EN EL MUNICIPIO DE BUGA
(11 DE MAYO DE 2020)**

TERCERO: El anterior concepto se emite sin perjuicio a que esta Contraloría en el ejercicio del control fiscal constitucional, pueda ejercer vigilancia a través de los respectivos funcionarios, en ejercicio del Control Posterior a los contratos objeto de este estudio y los que se lleguen a suscribir, en la línea de legalidad y gestión, que complementa el procedimiento de vigilancia fiscal, tal como lo precisó el Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, en concepto de marzo 24 de 1995, Rad.677, Consejero Ponente Luís Camilo Osorio.



LEONOR ABADIA BENITEZ
Contralora Departamental del Valle del Cauca



CLAUDIA JOHANA LUNA GIRALDO
Jefe Oficina Jurídica

	Nombre	Cargo	Firma
Proyectó	Rosa Liliana Ogonaga Antury	Profesional Universitario.	
Revisó	Claudia Johana Luna Giraldo	Jefe Oficina Jurídica	
Aprobó	Leonor Abadia Benitez	Contralora Departamento del Valle del Cauca	
Los arriba firmantes declaramos que hemos revisado el documento y lo encontramos ajustado a las normas y disposiciones legales vigentes y por lo tanto, bajo nuestra responsabilidad lo presentamos para firma.			