

120.08.03

PRONUNCIAMIENTO N° 019-2020 A LA DECLARATORIA DE URGENCIA MANIFIESTA DECRETADA POR EL MUNICIPIO DE BUGALAGRANDE (18 de Mayo de 2020)

OBJETO: CONCEPTUAR SOBRE LA CONTRATACIÓN SUSCRITA EN EL MUNICIPIO DE BUGALAGRANDE-VALLE DEL CAUCA, CON OCASIÓN A LA URGENCIA MANIFIESTA DECLARADA EN ESE MUNICIPIO

Con el fin de emitir concepto ante la contratación derivada de urgencia manifiesta, 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”.

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

“Artículo 42°.- 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 la contratación de

120.08.03

PRONUNCIAMIENTO N° 019-2020 A LA DECLARATORIA DE URGENCIA MANIFIESTA DECRETADA POR EL MUNICIPIO DE BUGALAGRANDE (18 de Mayo de 2020)

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 Bugalagrande - Valle, como consta en acta 04 de reunión extraordinaria realizada el 17 de marzo de 2020, sesionó 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 frente en ese municipio si llegara dicho virus a esa municipalidad; se aprueba la declaratoria de Urgencia Manifiesta, por lo cual el CMGRD concluyó q era necesario tomar las acciones necesarias y adelantar acciones relacionadas con la vigilancia epidemiológica, organización de la red de servicios, desarrollo de medidas preventivas y de 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,
2. En consideración a lo anterior, el Alcalde Municipal expidió el Decreto N°.040 del 17 de Marzo de 2020 MEDIANTE EL CUAL DECRETA LA URGENCIA MANIFIESTA EN EL MUNICIPIO DE BUGALAGRANDE-VALLE DEL CAUCA respectivamente, resolviendo dar aplicación al régimen normativo especial para situaciones de urgencia manifiesta en los artículos 42 y 43 de la Ley 80 de 1993.

120.08.03

PRONUNCIAMIENTO N° 019-2020 A LA DECLARATORIA DE URGENCIA MANIFIESTA DECRETADA POR EL MUNICIPIO DE BUGALAGRANDE (18 de Mayo de 2020)

3. Con fundamento en la situación calamitosa, se suscribieron ocho (8) contratos por valor total de \$ 444.488.070 , *cuyas características generales son como se exponen:*

Contratista	N° de contrato	Tiempo ejecución	Objeto del contrato	Valor del contrato.
ALEXANDER AVILA RAMIREZ	078 25/03/2020	5 días	<i>"Prestación de servicios para la edición, diseño e impresión de plegables, volantes, afiches, pasacalles y demás publicidad relacionada con la promoción de la pandemia generada por el coronavirus, en el municipio de Bugalagrande."</i>	\$21.053.480
ANTONIO JOSE BENITEZ MARMOLEJO	079 27/03/2020	2 días	<i>"Prestación de servicios para la difusión de información, dirigida a la comunidad de la zona urbana rural plana y montañosa del municipio de Bugalagrande, con respecto a la prevención manejo y control del de entrega, distribución y fijación de publicidad"</i>	\$2.650.000
MARIA SULMAN BECERRA HERNANDEZ	080 30/03/2020	30 días	<i>"Suministro de alimentación al personal de apoyo de la policía nacional de Colombia, ante las medidas de protección emitidas desde el orden nacional, departamental y municipal por ocasión al covid 19"</i>	\$ 9.000.000
ANA PATRICIA VEGA MARIN	082 31/03/2020	30 días	<i>Prestación de servicio de hospedaje al personal de la policía nacional de Colombia, que harán efectivas las medidas de protección emitidas desde el gobierno nacional, departamental y municipal por ocasión al covid 19"</i>	\$9.000.000
DISTRIBUIDORA CORAZON DEL VALLE	084 03/04/2020	5 días	<i>"Compra de elementos de higiene para la planta física del municipio, que ayuden a mitigar y reducir el riesgo de contagio por COVID 19 a los funcionarios y comunidad en general que ingrese a las instalaciones de la Alcaldía del municipio de Bugalagrande"</i>	\$2.272.565
CAJA DE COMPENSACION FAMILIAR DEL VALLE-COMFANDI	088 8/04/2020	10 días	<i>"Compra de 2000 paquetes alimentarios, como apoyo nutricional a los habitantes de Bugalagrande que resulten afectados por el impacto generado del aislamiento social obligatorio, decretado en el Estado de Emergencia, económica, social y biológica en todo el territorio nacional....."</i>	\$158.460.000

120.08.03

PRONUNCIAMIENTO N° 019-2020 A LA DECLARATORIA DE URGENCIA MANIFIESTA DECRETADA POR EL MUNICIPIO DE BUGALAGRANDE (18 de Mayo de 2020)

HOSPITAL SAN BERNABE ESE	CONVENIO 089 8/04/2020	10 días	“Aunar esfuerzos entre el municipio de Bugalagrande y el hospital San Bernabé, para la adquisición de insumos y elementos de bioseguridad, acondicionamiento del espacio física del área de aislamiento y otros que sean requeridos por el hospital para la atención, prevención, contención y mitigación del covid 19, en el municipio de Bugalagrande.”	\$238.685.271
ASOCIACION DE ARENEROS DE ANDALUCIA -VALLE	098 4/05/2020	5 días	“Suministro de material de arrastre para el cierre de las vías del municipio, que limite el flujo vehicular, para ejercer control y hacer efectivas las medidas adoptadas por la administración municipal de Bugalagrande, en cuanto a la prevención y mitigación del covid-19”	\$3.466.754
MARIA EUGENIA CHILA MONDRAGON	111 29/05/2020	61 días	Suministro de alimentación para personas privadas de la libertad, en los centros de reclusión transitoria, dispuestos por la administración municipal de Bugalagrande en cumplimiento del Decreto 546 de 2020	\$10.980.000

4. Allegado mediante correos electrónicos a la CDVC, el último con fecha 8 de junio de 2020, los contratos celebrados en virtud de la calamidad pública y urgencia manifiesta, junto a los antecedentes administrativos de la actuación que motivo la declaratoria de urgencia manifiesta. Por lo que, dentro del término de dos (2) meses la Contraloría Departamental del Valle del Cauca, procede a emitir el pronunciamiento a que haya lugar de conformidad con lo previsto en artículo 43 de la ley 80 de 1993.

II. DE LOS HECHOS Y CIRCUNTANCIAS QUE MOTIVARON LA DECLARATORIA DE URGENCIA MANIFIESTA.

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

“(…)

Que el alcalde como jefe de la administración local representa al Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres en el municipio, y como tal es el responsable de la implementación de los procesos de gestión del riesgo, incluyendo el conocimiento y la reducción del riesgo, así como el manejo de desastres en el área de su jurisdicción.

Que la Constitución Política en su artículo 209 establece que: “La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficiencia, economía celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.



SC3002-1

120.08.03

PRONUNCIAMIENTO N° 019-2020 A LA DECLARATORIA DE URGENCIA MANIFIESTA DECRETADA POR EL MUNICIPIO DE BUGALAGRANDE (18 de Mayo de 2020)

Que igualmente el artículo 49 de la Carta Política preceptúa que: “La atención de la salud y el saneamiento ambiental, son servicios a cargo del Estado. Se garantiza a todas las personas al acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud”.

*Que el Ministerio de Salud a través de la Resolución 0000385 de 2020 declara la emergencia sanitaria por causas del COVID 19 y se adoptan medidas para hacer frente al virus.
(...).*

Que en observancia de la situación de afectación de la población vallecaucana y la posible evolución del COVID 19, DE ACUERDO CON LO ESTABLECIDO EN EL Acta N°003 de marzo 16 de 2020 del CDGRD del Valle del Cauca, se hace necesario declarar la situación de calamidad pública en el Departamento del Valle del Cauca.

Que por Decreto N°1-3-675 del 16 de marzo de 2020 se declara la calamidad pública en el Departamento del Valle del Cauca.

Que en sesión extraordinaria del Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres se aprobó la declaratoria de calamidad pública en el Municipio de Bugalagrande mediante acta 004 del 17 de marzo de 2020 emitida por el CMGRD.

*Que mediante decreto N°039 del 17 de marzo de 2020, se decretó la calamidad pública en el Municipio de Bugalagrande.
(...)*

*El Director General de la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, José Andrés Omeara Riveira, en comunicado del 17 de marzo de 2020, emite concepto sobre la contratación directa a través de la urgencia manifiesta. (Artículos 42 y 43 de la Ley 80 de 1993 y el artículo 2 numeral 4, literal a de la Ley 1150 de 2007); que se permitirán la ejecución de gastos de recursos públicos en época de coronavirus en el país, sin paralizar el mercado de contratación estatal y solucionar problemas contractuales ocasionados por el COVID 19.
(...)*

Que se hace necesario tomar las medidas administrativas urgentes y necesarias para acatar las Resoluciones 380, 385 y 407 del 2020 proferidas por el Ministerio de Salud y Protección y demás disposiciones que emita el gobierno nacional para prevenir el contagio del virus COVID 19 y tomar las medidas necesarias de contención en el municipio de Bugalagrande.

(...).”

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 el contrato que se ejecutó con cargo al presupuesto municipal de Bugalagrande-Valle del Cauca, como aparece glosadas en la correspondiente carpeta a saber una carpeta, así:

Copia de los 7 contratos suscritos, a saber:



SC3002-1

120.08.03

PRONUNCIAMIENTO N° 019-2020 A LA DECLARATORIA DE URGENCIA MANIFIESTA DECRETADA POR EL MUNICIPIO DE BUGALAGRANDE (18 de Mayo de 2020)

1. Contrato N°078 de 25/03/2020 Adjunto, justificación de la contratación, documentos presupuestales CDP y RP; documentos del contratista, póliza de cumplimiento y acta de inicio del contrato.
2. Contrato N°079 de 27/03/2020 Adjunto, justificación de la contratación, documentos presupuestales CDP y RP; documentos del contratista y acta de inicio del contrato
3. Contrato N°080 de 30/03/2020; Adjunto documentos presupuestales CDP y RP; justificación de la contratación, documentos del contratista, y acta de inicio del contrato.
4. Contrato N°082 de 31/03/2020 Adjunto documentos presupuestales CDP y RP; justificación de la contratación; documentos del contratista y acta de inicio del contrato.
5. Contrato N°084 de 03/04/2020 Adjunto documentos presupuestales CDP y RP; justificación de la contratación; documentos del contratista y acta de inicio del contrato, y liquidación del mismo.
6. Contrato N°088 de 8/04/2020. Adjunto documentos presupuestales CDP y RP; justificación de la contratación documentos del contratista, póliza suscrita y acta de inicio del contrato
7. Contrato CI-089 de 8/04/2020. Adjunto documentos presupuestales CDP y RP; copia del Acto administrativo que justifica la contratación directa; documentos del contratista- representante legal Gerente del Hospital y acta de inicio del contrato.
8. Contrato N°098 de 2/8/2020, Adjunto documentos presupuestales CDP y RP; justificación de la contratación documentos del contratista.
9. Contrato N°111 de 29/05/2020, Adjuntos documentos presupuestales CDP y RP; justificación de la contratación documentos del contratista, solicitud de atención a los presos hecha por el personero municipal y Comandante de la Policía municipal de ese municipio, listado de las seis personas que se encuentran recluidas en la estación de policía y para las cuales requieren alimentos y artículos de aseo, acto administrativo que autoriza la contratación directa.
10. Decreto N°040 del 17 de marzo de 2020, Por el cual se decreta la urgencia manifiesta.
11. Copia del oficio remisorio del contrato N°088 -2020.
12. Copia del oficio mediante el Cual la policía Nacional solicita al Alcalde alimentación y hospedaje para 10 unidades de la policía destacada en ese municipio.
13. Copia del Acta del Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de fecha 17 marzo de 2020.
14. Copia del Plan de Acción elaborado para atender urgencia por COVID 19.

IV. CONSIDERACIONES DEL DESPACHO

Sea lo primero advertir que este pronunciamiento se hace de manera objetiva, guardando con rigor



SC3002-1

120.08.03

PRONUNCIAMIENTO N° 019-2020 A LA DECLARATORIA DE URGENCIA MANIFIESTA DECRETADA POR EL MUNICIPIO DE BUGALAGRANDE (18 de Mayo de 2020)

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 Bugalagrande 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 vigente que regula la materia de situaciones de calamidad pública y desastres en Colombia.

Así, se tiene que partiendo del hecho que el Alcalde Municipal de Bugalagrande procedió a realizar la actividad contractual bajo el sustento de responder a la emergencia resolvió mediante el Decreto N° 040 del 17 de marzo declara la Urgencia Manifiesta en el Municipio de Bugalagrande Valle del Cauca e invocando la Ley 80 de 1993 como régimen especial para proceder a la práctica de la contratación directa, se hace necesario citar a continuación el articulado respectivo para su análisis:

“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).**

Y precisamente en Colombia, el presidente de la República expidió el Decreto N°417 de marzo de 2020 y el 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”.

120.08.03

PRONUNCIAMIENTO N° 019-2020 A LA DECLARATORIA DE URGENCIA MANIFIESTA DECRETADA POR EL MUNICIPIO DE BUGALAGRANDE (18 de Mayo de 2020)

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 parágrafo 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”.

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 parágrafo del Artículo 40 de la Ley 80de 1993, en el siguiente sentido:

“Artículo 8. Adiciónese los siguientes incisos al parágrafo 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

120.08.03

PRONUNCIAMIENTO N° 019-2020 A LA DECLARATORIA DE URGENCIA MANIFIESTA DECRETADA POR EL MUNICIPIO DE BUGALAGRANDE (18 de Mayo de 2020)

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 directa¹.

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 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)

¹ 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° 019-2020 A LA DECLARATORIA DE URGENCIA MANIFIESTA DECRETADA POR EL MUNICIPIO DE BUGALAGRANDE (18 de Mayo de 2020)

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 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 Bugalagrande, decretó la urgencia manifiesta en los términos del artículo 41 y 42 de la Ley 80 de 1993, procedió a contratar directamente la prestación de servicios y suministros para realizar actividades de preparación, contención y mitigación de la propagación del virus covid-19 en la zona urbana, rural, plana y montañosa del municipio.

Mediante los contratos N°.078-2020, según objeto contractual deberían ejecutar dentro de sus actividades la edición, diseño e impresión de plegables, volantes, afiches, pasacalles y demás publicidad relacionada con la promoción de la pandemia generada por el coronavirus, en el municipio de Bugalagrande; y por el Contrato N° 079-2020, la distribución y divulgación de la publicidad como medidas de prevención contra el virus,

La primera autoridad como medida de emergencia, suscribió los contratos N°080-202 y N°082-2020, el suministro de alimentos, hospedaje para el personal de apoyo de la policía nacional de Colombia que prestaba sus servicios por la pandemia respectivamente, y por contrato N° 084-2020 la compra

120.08.03

**PRONUNCIAMIENTO N° 019-2020 A LA DECLARATORIA DE URGENCIA MANIFIESTA DECRETADA POR EL MUNICIPIO DE BUGALAGRANDE
(18 de Mayo de 2020)**

de insumos de aseo para el personal que ingresara a la Alcaldía Municipal, también contrato con COMFANDI, mediante contrato N°088-2020 la compra de 2000 paquetes alimentarios para la población que resultara afectada con las medidas restrictivas del nivel nacional.

Así mismo suscribió el convenio N°089-2020 con el Hospital San Bernabé del municipio de Bugalagrande para que éste último adquiriera insumos y elementos de bioseguridad, acondicionaría el espacio físico del área de aislamiento y otros sitios de esa Entidad de Salud que fueran requeridos por el hospital para la atención, prevención, contención y mitigación del COVID-19, y por último el contrato N°098 el suministro de material de arrastre para el cierre de las vías del municipio, que limitara el flujo vehicular, y así ejercer control para hacer efectivas las medidas adoptadas por la administración municipal de Bugalagrande y así evitar el contagio.

Se tiene que los objetos contractuales comprenden plenamente la justificación para atender la situación de urgencia decretada, según se consignó en el acto administrativo que declara la Urgencia Manifiesta y como lo proyectaron en el Plan de Acción elaborado para atender la urgencia por la amenaza de contagio del COVID 19 en ese municipio, por tanto que se puede evidenciar, que la necesidad que dio lugar a tales contratos es reciente de público conocimiento y comporta características de inmediatez, como lo presupone el artículo 42 de la Ley 80 de 1993.

En cuanto a la idoneidad de los contratistas, se puede evidenciar el objeto social contenido en el certificado de existencia y representación legal coincide con el objeto contratado, frente a la experiencia aportada en la etapa precontractual cuenta con la misma en el desarrollo de actividades similares a las contratadas, y en algunos contratos en vigencias anteriores ya habían contratado el mismo servicio con el municipio (según documentos aportados), concluyendo lo anterior que los contratistas se encuentran en las condiciones técnicas y cuenta con la experticia requerida para cumplir con el objeto contractual y los fines del mismo logrando satisfacer la necesidad requerida por el municipio.

Se tuvo en cuenta para la selección de algunos contratistas cotizaciones recibidas (hasta dos cotizaciones) para los servicios o insumos a adquirir, escogiendo la cotización más favorable (menor valor cotizado), excepto los contratos N°080-2020 y N°082-2020 sobre los cuales no se puede determinar el criterio de selección como el valor pactado.

Sin embargo, no se puede pasar por alto por parte del Despacho, que los valores pactados en cada uno de los contratos, pese a que cada uno cuenta con la justificación del objeto a contratar y cotizaciones, éstos adolecen de un estudio económico que determine el valor a contratar, es el caso especial de la publicidad contrato 078-2020 por \$21.053.480, cuyo valor excede respecto del contratado realizado en el año inmediatamente anterior y registrado en el Secop con el número 143-2019, cuyo objeto tiene relación con el acá puesto a examen, se pactó en la vigencia 2019: *“Adquisición de materiales impresos litográficos y publicaciones, cartillas, volantes (violentómetro) pendones y cartillas”* cuyo valor se tasó en \$8.930.950, igualmente en el plan de acción se consignó la obligación de los medios de comunicación de publicitar de forma gratuita todo lo relacionado con el covid-19 hecho que bajaría el costo de publicidad como medida de protección contra el coronavirus, se reprocha además, que la primera autoridad del municipio suscribió sin tener en cuenta las directrices del gobierno nacional en lo referente a la austeridad del gasto en tratándose de publicidad y por no aplicación del principio de economía a que está obligado aplicar todo administrador municipal en la contratación estatal, aunado a que municipios en la misma circunstancia por la pandemia, han suscrito contratos por este mismo concepto en la mitad de lo convenido en este caso, por lo que este contrato será objeto de especial revisión por parte del GRI, respecto del material publicitario entregado por el contratista, pues por ejemplo el rompe tráfico y lona

120.08.03

PRONUNCIAMIENTO N° 019-2020 A LA DECLARATORIA DE URGENCIA MANIFIESTA DECRETADA POR EL MUNICIPIO DE BUGALAGRANDE (18 de Mayo de 2020)

en ojalate se desonce sus dimensiones para así justificar el valor contratado.

Así mismo en el convenio N° 89-2020 – proyectado contratar \$131.993.000 en el plan de acción y el contrato N°98-2020 – proyectado en \$2.550.000 en el plan de acción, resulta evidente tienen diferencia en la suma contratada, respecto de lo proyectado en el plan de acción.

También el 29 de mayo de 2020 suscribe el contrato N°111-2020 el Suministro de alimentación para personas privadas de la libertad, en los centros de reclusión transitoria, dispuestos por la administración municipal de Bugalagrande en cumplimiento del Decreto 546 de 2020, decreto que es expedido con posterioridad a la ejecución al plan de acción y acto administrativo que declara la Urgencia Manifiesta, esta contratación no quedó prevista en dichos documentos pero pudo ser ajustado dicho documento por el Consejo Municipal del Riesgo de ese municipio, pero atendiendo la disposición se dará prelación a la aplicación de lo establecido en el artículo 27 del Decreto Legislativo, contrato que fue tramitado como de prestación de servicio y así mismo se llevó cabo la suscripción del mismo, donde se recibieron tres cotizaciones suscribiéndose con al oferente que ofrece los alimentos con menor valor.

No se puede pasar por alto, que en el plan de acción como acción preventiva se proyectó fortalecer la capacidad operativa y de atención a la emergencia del Hospital San Bernabé ESE de Bugalagrande, contratando el suministro de insumos y elementos requeridos para la atención de la población. Y de acuerdo al objeto del convenio, este excedió lo proyectado en el plan de acción cuanto se pactó: **CONVENIO INTERADMINISTRATIVO CON EL HOSPITAL SAN BERNABE PARA AUNAR ESFUERZOS PARA LA ADQUISICION DE INSUMOS, ELEMENTOS DE BIOSEGURIDAD, ACONDICIONAMIENTO DEL ESPACIO FISICO DEL ÁREA DE AISLAMIENTO Y OTROS QUE SEAN REQUERIDOS POR EL HOSPITAL PARA LA ATENCIÓN, PREVENCIÓN, CONTENCIÓN Y MITIGACIÓN DEL COVID-19.**

Resulta evidente que no estaba proyectada la necesidad del acondicionamiento del espacio físico del área de aislamiento, de ahí que el valor proyectado para el Hospital no coincida con el contratado que ascendió a la suma de \$238.685.271 pesos; no se aporta condiciones del hospital que sustenten la necesidad de acondicionar tales espacios que justifiquen el mayor valor pactado en el convenio solo la justifica la simple solicitud del gerente sin especificar exactamente cuáles serían las adecuaciones.

De acuerdo con el enunciado normativo citado, así como el análisis de los objetos contractuales de los contratos objeto del presente pronunciamiento, suscritos por el municipio, cuyo propósito según Decreto por medio del cual se declaró la Urgencia Manifiesta en los términos del artículo 42 de la Ley 80 de 1993, era la de atender a la población vallecaucana, garantizar la seguridad y el orden público, así como mitigar y conjurar los efectos generados por la situación de calamidad pública decretada con ocasión del COVID-19 en todo el territorio departamental.

Lo anterior, indica que municipio encaminó la totalidad de la contratación en la atención de la emergencia social declarada.

De acuerdo a lo expuesto, se tiene que el objeto contractual si comprende la justificación apropiada para remediar la urgencia manifiesta decretada, la necesidad que dio lugar a tal si comportaba características de inmediatez, adicionado al hecho de dictar medidas de protección y control para evitar la propagación de la pandemia del coronavirus COVID-19.

Así las cosas, se tiene que la situación planteada por el burgomaestre del municipio, se enmarca dentro de los objetivos de la norma que contempla la figura de la Urgencia Manifiesta, para obviar



SC3002-1

120.08.03

PRONUNCIAMIENTO N° 019-2020 A LA DECLARATORIA DE URGENCIA MANIFIESTA DECRETADA POR EL MUNICIPIO DE BUGALAGRANDE (18 de Mayo de 2020)

procedimientos de selección de contratista y poder utilizar la figura excepcional de la Urgencia manifiesta para la selección de los mismo, debido a la inmediatez de la contratación requerida y lograr satisfacer las necesidades en tiempo real.

Se tiene igualmente que los objetos contractuales comprenden la justificación apropiada para remediar la calamidad pública decretada, y planeada según consta en acta del CMGDR, en tanto que se puede evidenciar sin esfuerzo, que la necesidad que dio lugar a tales contratos era reciente y comportaba características de inmediatez, como lo presupone el artículo 42 de la Ley 80 de 1993, guardan relación directa con la mitigación, tratamiento, contingencia y atención en materia de salud que genero la declaratoria de calamidad pública y la declaratoria de urgencia manifiesta, igualmente tiene relación directa con la problemática asociada con la propagación del Virus Covid-19.

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.

Teniendo en cuenta que todas las modalidades de selección contenidas en el Estatuto de Contratación de la Administración Pública deben ser gestionadas, tramitadas y adelantadas a través de la Plataforma SECOP; y si bien es cierto que la causal de contratación de urgencia manifiesta faculta la simplificación de determinados trámites precontractuales, no restringe la aplicación de los principios de transparencia y publicidad que deben estar contenidos en todas las contrataciones públicas. Así las cosas, evidenciamos la publicación en el SECOP de los actos administrativos y contratos suscritos con ocasión de la declaratoria de urgencia manifiesta.

De forma general se puede concluir que la justificación de la contratación se encuentra determinada en el plan de acción realizado y presentado, determinando la razón por las cuales el contrato permiten afrontar la calamidad pública o la declaratoria de la urgencia, igualmente se encuentra focalizada la población a intervenir (de forma general), se cumple con los principios de la contratación pese a que la ley le establece que se puede hacer la contratación sin necesidad de la elaboración de los estudios previos, la entidad como mínimo debe tener claro el producto o servicio a adquirir –objeto, especificaciones técnicas, plazo, precio y cantidad, lo anterior se encuentra detallado en las minutas contractuales objeto del presente estudio.

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 CUACA, 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 en la verificación de la ejecución de estos contratos, pese a dársele concepto favorable al pronunciamiento de urgencia, con la finalidad de hacer un estudio minucioso y objetivo de los precios unitarios asociados a cada proceso de contratación, adicional a lo anterior efectuar un seguimiento a la ejecución de los contratos suscritos y el cumplimiento de las obligaciones pactadas y de los fines estatales encomendadas al contratista, en el marco de la emergencia.

Resulta así preciso recordarle a la primera autoridad municipal de Bugalagrande – Valle del Cauca, que si bien la contratación directa permite prescindir del procedimiento de selección del contratista, 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.

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.

120.08.03

PRONUNCIAMIENTO N° 019-2020 A LA DECLARATORIA DE URGENCIA MANIFIESTA DECRETADA POR EL MUNICIPIO DE BUGALAGRANDE (18 de Mayo de 2020)

IV. 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. Sin embargo, frente a los contratos se deberá tener en cuenta las observaciones manifestadas en las consideraciones del despacho.

DESFAVORABLE: en la utilización de esta figura excepcional que motivó el acto administrativo mediante el cual fue declarada la Urgencia Manifiesta, respecto del contrato N°078-2020 y convenio N°089 de 8 de abril de 2020; por cuanto no se ajusta a los artículos 42 y 43 de la Ley 80 de 1993, de conformidad con lo expuesto en los considerandos de este pronunciamiento.

SEGUNDO: En cumplimiento a lo consignado en la parte considerativa de este pronunciamiento, se debe **ENVIAR** la contratación realizada en el marco de la Urgencia Manifiesta, 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.

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



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 Luna Giraldo	Jefe Oficina Jurídica	
Aprobó	Leonor Abadía Benítez	Contralora Departamental 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 la firma.			



SC3002-1