

 CONTRALORÍA GENERAL DE SANTANDER	CONTRALORÍA GENERAL DE SANTANDER	CÓDIGO: REPE-61-01
	RESOLUCIONES DESPACHO DEL CONTRALOR GENERAL DE SANTANDER	Página 1 de 15

RESOLUCION NUMERO (000558) DE 2024

13 SEP 2024

Por la cual se hace un pronunciamiento del Control de contratación de Urgencia manifiesta Artículo 43 de la ley 80 de 1993, Ley 1150 de 2007, Decreto 1082 de 2015, la Ley 1523 de 2012 y la ley 1952 de 2019.

EL CONTRALOR GENERAL DE SANTANDER

En uso de sus atribuciones constitucionales y legales, formaliza el siguiente pronunciamiento.

VISTOS

Procede el Despacho del Contralor General de Santander a realizar un pronunciamiento con fundamento en la declaratoria de urgencia manifiesta y la contratación suscrita por el Municipio de Sucre Santander con ocasión de los daños presentados en la tubería del acueducto del casco urbano y rural de ese municipio, provocados por las remociones en masa de los terrenos por lo que pasan las redes de acueducto.

ANTECEDENTES

Los argumentos expuestos por la señora **NELCY TELLEZ MARIN**, Alcaldesa del Municipio de Sucre Santander, en el Acto Administrativo de declaratoria de la Urgencia manifiesta (Decreto número 031 del 17 de junio del 2024) son los que a continuación, se refieren:

"15. Que la Procuraduría General de la Nación a través de la Directiva 04 de 2024, exhortó al Gobierno Nacional y a las autoridades competentes, a ejecutar las acciones para la prevención, preparación, monitoreo, mitigación, alistamiento, atención y recuperación de desastres, manejo de emergencias y reducción de riesgos previstos para los fenómenos climáticos del 2024, que amenazan con inundaciones, creciente súbita, movimientos en masa, avenidas torrenciales, fuertes vientos, tormentas tropicales y huracanes en la región Caribe del país.

16. Los efectos de los deslizamientos son relevantes en el territorio nacional, debido a las características morfológicas y a su relieve. Son fenómenos que se acentúan en la cordillera Andina y que se han traducido en paralización total o parcial de las obras, en costos de rehabilitación elevados y por ende en estancamiento del desarrollo socioeconómico.

Que, en los meses de abril y mayo de la presente anualidad, se han presentado fuertes lluvias torrenciales en el municipio de Sucre - Santander, ocasionando movimientos en masa como deslizamientos, inundaciones, afectación a la línea de erosión y afectación en la infraestructura vial rural del municipio, lo que también ha afectado un desabastecimiento del acueducto y es porque se tiene



 CONTRALORÍA GENERAL DE SANTANDER	CONTRALORÍA GENERAL DE SANTANDER	CÓDIGO: REPE-61-01
	RESOLUCIONES DESPACHO DEL CONTRALOR GENERAL DE SANTANDER	Página 2 de 15

una falla en la red que conduce a la cabecera municipal, más o menos a cincuenta (50) metros de la bocatoma. Inicialmente, se presentó un derrumbe donde colapsó alrededor de setenta (70) metros de tubería y con la continua ola invernal que estamos sufriendo, se ha venido corriendo el terreno perdiendo alrededor de doscientos (200) metros lineales de tubería de 4" y es por eso que no tenemos conducción en este acueducto, presentando fallas con la continuidad del servicio de agua, donde abarca a la cabecera municipal y gran parte de las veredas cercanas (Helechales, La Laja, El Quindío y sus sectores aledaños).

17. Que dadas las condiciones climáticas presentadas por el fenómeno de La Niña o temporada de fuertes lluvias en el Municipio de Sucre, Santander, y a las situaciones que se presentan la alcaldesa convocó en forma extraordinaria al Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres el día catorce (14) de junio de la presente anualidad, con la finalidad de dar a conocer la problemática que se viene presentando a causa del fenómeno antes mencionado y determinar las acciones a tomar de conformidad con lo señalado en la ley 1523 de 2012.

18. Que el día 31 de mayo 2024, se reunió el Consejo Municipal de Gestión de Riesgo de Desastres donde según acta número 005 del 31 de mayo de 2024, el Secretario de Planeación y Obras Públicas del municipio de Sucre expuso la situación que se presenta y se dio a conocer que durante el mes de mayo se iniciaron deslizamientos sobre la red de conducción del acueducto los Alpes, los cuales se vinieron atendiendo con el pie de fuerza técnica del Municipio, a través de sus contratistas adscritos a la unidad de servicios públicos hasta superar la capacidad operativa de la necesidad, ya que durante la semana del 9 al 13 de junio del presente año, se incrementaron las afectaciones en donde se presentaron remociones en masa destruyendo totalmente la red de conducción en más de 150 metros aguas abajo del tanque desarenador, es por ello que el personal técnico de la unidad de servicios públicos se encuentra impedido para realizar reparaciones que se hace necesario la intervención de obras de infraestructura inmediatas para mitigar la afectación.

19. Que con el fin de restablecer las condiciones de la prestación del servicio de acueducto en la cabecera municipal y gran parte de las veredas cercanas (Helechales, La Laja, El Quindío y sus sectores aledaños segura de los sectores afectados, por la ola invernal y de mitigar mayores riesgos sobre la red se requiere ejecutar de forma inmediata obras de civil (sic) mediante la construcción de aéreo apoyado en tres puntos por medio de columnas estructurales, paralelo a la montaña con la finalidad de pasar falla, sin tener contacto con la misma y de esta manera garantizar la estabilidad de la tubería y la conducción.

20. Que los hechos anteriormente descritos, afectan de manera directa y grave la satisfacción de necesidades de servicio prioritarias relacionadas con el servicio de acueducto a la población del Municipio de sucre (sic) afectada con esta red de acueducto, circunstancia que debe ser superada a la mayor brevedad posible, de lo cual resulta la necesidad de asegurar mecanismos legales y contractuales para superar y/o solventar la situación de crisis, que permitan celebrar los contratos necesarios, sin acudir a la licitación pública o a otros procesos de selección, ya que no se cuenta con el plazo indispensable para adelantar un procedimiento ordinario de escogencia de contratistas.

...

23. Que el Comité (sic) de Gestión del Riesgo del Municipio de Sucre, Santander, aprobó la necesidad de declarar la urgencia manifiesta en el municipio frente a la situación de la interrupción de los servicios de saneamiento básico en la cabecera

 CONTRALORÍA GENERAL DE SANTANDER	CONTRALORÍA GENERAL DE SANTANDER	CÓDIGO: REPE-61-01
	RESOLUCIONES DESPACHO DEL CONTRALOR GENERAL DE SANTANDER	Página 3 de 15

municipal y gran parte de las veredas cercanas (Helechales, La Laja, El Quindío y sus sectores aledaños).

En mérito de lo expuesto, la alcaldesa Municipal

DECRETA

ARTICULO PRIMERO: *Declárese la **URGENCIA MANIFIESTA** en el municipio de Sucre, Santander por un término de DOS (02) MESES, los cuales podrán ser prorrogados de acuerdo a las situaciones de fuerza mayor que se llegasen a presentar para conjurar la crisis que se ha presentado, conforme a las consideraciones anteriores señaladas y prevenir consecuencias que puedan desencadenar en responsabilidad patrimonial del Municipio, proteger el interés público.*

...”

2. 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 dentro de los soportes documentales y contractuales que acompañan esta declaratoria de Urgencia Manifiesta en el Municipio de Sucre Santander, se encuentran los siguientes:

1. Remisión de fecha 16 de julio del 2024, realizada por el municipio de Sucre Santander, por la que remite a esta Contraloría General de Santander los soportes documentales generados en el marco de la urgencia manifiesta declarada por el daño en una parte de la red de acueducto en el municipio de Sucre, así como los soportes de la contratación ejecutada con ocasión de dicha declaratoria. (folio 1 a 2)
2. Copia de la reunión extraordinaria del CMGRD del municipio de Sucre Santander de fecha 14 de junio del 2024 (folio 3 a 7)
3. Copia del Decreto 031 del 17 de junio del 2024, por el cual se declara la urgencia manifiesta en el municipio de Sucre Santander (folio 8 a 11)
4. Copia del contrato de obra pública número OPS-UM-098-2024 de fecha 03 de julio del 2024, celebrado entre el municipio de Sucre Santander y el contratista AT CONSTRUCCIONES Y SUMINISTROS representada legalmente por el señor YONATHAN STIPF TELLEZ CASTILLO, por el que se contrató la “ADECUACIÓN, REHABILITACIÓN Y OPTIMIZACIÓN DE LA RED DE CONDUCCIÓN DEL ACUEDUCTO LOS ALPES QUE SURTE A LA CABECERA MUNICIPAL Y SUS VEREDAS ALEDAÑAS DE SUCRE SANTANDER” por valor de OCHENTA Y SEIS MILLONES SEISCIENTOS DIECISEIS MIL CUATROCIENTOS TREINTA Y OCHO PESOS (\$86.616.438) (folio 16 a 20)
5. Copia del acta de inicio del contrato de obra pública número OPS-UM-098-2024 de fecha 09 de julio del 2024.
6. Medio magnético (cd room) contentivo del contrato referido anteriormente.

3. CONSIDERACIONES DEL DESPACHO



 CONTRALORÍA GENERAL DE SANTANDER	CONTRALORÍA GENERAL DE SANTANDER	CÓDIGO: REPE-61-01
	RESOLUCIONES DESPACHO DEL CONTRALOR GENERAL DE SANTANDER	Página 4 de 15

Para adoptar la presente decisión, se analizará la figura de la urgencia manifiesta: (punto 3.1), se analizarán los **fundamentos del acto administrativo** de declaratoria de urgencia manifiesta y acto seguido a los **requisitos formales** de la declaración de urgencia manifiesta (punto 3.2) y posteriormente resolver el problema jurídico si los hechos invocados por la Alcaldesa Municipal de SUCRE para declarar la urgencia manifiesta, se ajustaron o no a los presupuestos normativos y requisitos formales señalados en el artículo 42 de la Ley 80 de 1993 y si la contratación realizada se encuentra ajustada a la declaratoria de urgencia manifiesta y a los presupuestos normativos señalados en el artículo 42 de la Ley 80 de 1993 (punto 3.3).

3.1 DE LA DECLARATORIA DE URGENCIA MANIFIESTA

El asunto que ocupa la atención de este ente de control es la declaratoria de urgencia manifiesta realizada por el Municipio de Sucre Santander (Decreto 031 del 17 de junio del 2024) y la contratación suscrita con ocasión de dicha declaratoria, por los daños en la red del acueducto del municipio, que además de afectar el abastecimiento del área urbana también afecto el suministro de agua potable al sector rural en algunas veredas, que al igual que el casco urbano también se proveen del agua del Acueducto Los Alpes.

Para el efecto de emitir pronunciamiento, se requiere practicar un estudio sobre el cumplimiento de los requisitos establecidos por la normatividad legal que regula la materia, en consecuencia, se hace necesario citar a continuación el articulado respectivo:

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.

La expresión "Concurso" fue derogada por el art. 32 de la Ley 1150 de 2007.

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.*

(Parágrafo declarado EXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C 772 de 1998, bajo el entendimiento de que los traslados presupuestales internos a que se refiere dicha norma, se efectúen

 CONTRALORÍA GENERAL DE SANTANDER	CONTRALORÍA GENERAL DE SANTANDER	CÓDIGO: REPE-61-01
	RESOLUCIONES DESPACHO DEL CONTRALOR GENERAL DE SANTANDER	Página 5 de 15

afectando exclusivamente el anexo del decreto de liquidación del Presupuesto.)

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.*

Al respecto el Consejo De Estado ha precisado el análisis de procedencia de la urgencia manifiesta al siguiente tenor:

“4.1. La urgencia manifiesta en el Estatuto General de contratación¹

La Ley 80 de 1993[5] “... tiene por objeto disponer las reglas y principios que rigen los contratos de las entidades estatales” (artículo 1º), y establece como fines de la contratación estatal “... el cumplimiento de los fines estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados... (Artículo 3º).

En el texto original de la Ley 80, el artículo 24, relativo al principio de transparencia, establecía en el numeral 1º, como regla general, la licitación o el concurso público para la selección de los contratistas, y como una de las excepciones la declaratoria de urgencia manifiesta de que tratan los artículos 42 y 43 ibidem.

Sin perjuicio de la derogatoria del numeral 1º del artículo 24 en comento, dispuesta por el artículo 32 de la Ley 1150 de 2007, los artículos 42 y 43 originales de la Ley 80 siguen vigentes.

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 ~~e concurso~~ ^{de} públicos.*

La urgencia manifiesta se declarará 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*

¹ Fallo 00229 de 2019 Consejo de Estado



 CONTRALORÍA GENERAL DE SANTANDER	CONTRALORÍA GENERAL DE SANTANDER	CÓDIGO: REPE-61-01
	RESOLUCIONES DESPACHO DEL CONTRALOR GENERAL DE SANTANDER	Página 6 de 15

se requieran dentro del presupuesto del organismo o entidad estatal correspondiente.^[7]

El transcrito artículo 42 (sin el párrafo) fue declarado exequible en la Sentencia C-949-01[8] por considerar que las hipótesis en él establecidas justifican la excepción a los procedimientos de selección objetiva; y que un eventual mal uso de la figura se precave con la obligación impuesta en el artículo 43 de la misma Ley 80 a la autoridad contratante, de enviar la documentación correspondiente al órgano de control fiscal, así como con los demás controles a los que remite la misma norma.

En efecto, dispone el artículo 43 en cita:

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 contenido 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.

Las disposiciones legales en comento permiten destacar los siguientes elementos de la urgencia manifiesta:

- (i) es una excepción a los procedimientos que como regla general rigen para la selección de los contratistas del Estado;
- (ii) aplica cuando debe garantizarse la continuidad del servicio o conjurarse situaciones de calamidad pública, y con las reglas generales se hacen imposibles tales propósitos;
- (iii) debe ser declarada mediante acto administrativo debidamente motivado; se trata de la explícita y fundamentada voluntad unilateral de la autoridad competente que tiene como efecto jurídico su habilitación para la celebración directa de los contratos requeridos por las situaciones que deben resolverse;**
- (iv) con la excepción de las reglas atinentes a su formación, los contratos que se suscriban deben reunir los requisitos establecidos en el Estatuto General de Contratación, para la contratación directa;
- (v) el mal uso de la figura es causal de mala conducta.

 CONTRALORÍA GENERAL DE SANTANDER	CONTRALORÍA GENERAL DE SANTANDER	CÓDIGO: REPE-61-01
	RESOLUCIONES DESPACHO DEL CONTRALOR GENERAL DE SANTANDER	Página 7 de 15

En este mismo sentido la ANCP CCE mediante Concepto **C-452 del 2023**, respecto del alcance, definición de la urgencia manifiesta ha señalado:

... De esta manera, el artículo 42 de la Ley 80 define la urgencia manifiesta como una circunstancia que exige, con carácter apremiante, preservar la continuidad del servicio, cuando se afecta por situaciones de fuerza mayor, desastres, calamidades o hechos relacionados con los estados de excepción. No en vano, para la doctrina, las situaciones de urgencia manifiesta deben ser concretas, inmediatas, objetivas y probadas, pues se trata de circunstancias de hecho actuales, debidamente acreditadas y fundadas por estudios técnicos, verificadas por la autoridad competente.

*En esta medida, el precitado artículo 42 del Estatuto General de Contratación contempla cuatro (4) circunstancias o hechos que configuran la urgencia manifiesta, si así lo declara la entidad: i) cuando la continuidad del servicio exige el suministro de bienes, o la prestación de servicios, o la ejecución de obras en el inmediato futuro; ii) cuando se presenten situaciones relacionadas con los estados de excepción; iii) cuando se trate de conjurar situaciones excepcionales relacionadas con hechos de calamidad o constitutivos de fuerza mayor o desastre que demanden actuaciones inmediatas; y iv) **en general, cuando se trate de situaciones similares que imposibiliten acudir a los procedimientos de selección o concurso públicos.***

*La **primera** circunstancia se configura cuando la continuidad del servicio exige el suministro de bienes, la prestación de servicios, o la ejecución de obras en el inmediato futuro. En este caso, se busca evitar la paralización de un servicio, pues están destinados a satisfacer necesidades colectivas en forma general, permanente y continua. En este contexto, no puede olvidarse que el servicio público responde, por definición, a una necesidad de interés general, razón por la cual no podría ser discontinuo, pues la interrupción ocasiona problemas graves para la vida colectiva.*

*En esta causal es **secundaria** la previsibilidad de la situación, porque –si así fuera– se llegaría al absurdo de permitir que efectivamente se paralizara el servicio, sacrificando el interés general por causa de la inactividad de los servidores². En consecuencia, “[...] uno de los elementos esenciales de la urgencia manifiesta lo constituye la obligación de verificar que el objeto del contrato necesita su permanencia, es decir, que se requiere garantizar por parte de la Administración la continuidad de un servicio que exige suministro de bienes, ejecución de obras o la propia prestación de servicios”³.*

² 7 Al respecto, “[...] si los funcionarios han sido negligentes en la realización de determinadas obras, y éstas se tornan gravemente imperiosas por el transcurso del tiempo, no podrá por tal causa la Administración la posibilidad de satisfacer la necesidad pública con la verdadera urgencia que la misma requiere. Lo que corresponde es hacer responsables, administrativa y civilmente, a los funcionarios en cuestión, sin perjuicio de solucionar el problema de la urgencia que el mismo objetivamente requiera” (GORDILLO, Agustín. Tratado de derecho administrativo y obras selectas. Tomo IX. Buenos Aires: FDA, 2014. p. XVI-16).

³ 8 CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Subsección C. Sentencia del 7 de febrero de 2011. Rad. 34.425. C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa.



 CONTRALORÍA GENERAL DE SANTANDER	CONTRALORÍA GENERAL DE SANTANDER	CÓDIGO: REPE-61-01
	RESOLUCIONES DESPACHO DEL CONTRALOR GENERAL DE SANTANDER	Página 8 de 15

La segunda circunstancia se presenta en las situaciones relacionadas con los estados de excepción, siendo necesaria la remisión a los artículos 212, 213 y 215 superiores. Estas normas se refieren a la declaración de los estados de guerra exterior, conmoción interior y emergencia económica, social y ecológica. De hecho, el uso indiscriminado, excesivo e incontrolado del estado de sitio, durante la vigencia de la Constitución Nacional de 1886, llevó a que los supuestos fácticos, las facultades y los controles adscritos a cada uno de ellos fueran específicamente regulados tanto en la Constitución Política como en la Ley Estatutaria 137 de 1994.

De conformidad con las normas citadas, los estados de excepción se declaran en caso de situación de anormalidad, y están acompañados de facultades y limitaciones que permiten el retorno a la regularidad. Por eso, mientras subsista la situación que la origina, y sólo en lo relacionado con la declaración previa del presidente de la república, con la firma de todos los ministros, las entidades pueden contratar directamente, por urgencia manifiesta, como medida pro tempore para adquirir bienes y servicios que permitan superar la crisis. En contraste, cuando cesen las causas, las entidades deben contratar de conformidad con las reglas generales del Estatuto de Contratación.

En este supuesto, cuando se declara un estado de excepción, se configura el supuesto para declarar a continuación la “urgencia manifiesta”, por parte de cualquier entidad estatal regida por la Ley 80 de 1993, por configurarse uno de los cuatro (4) supuestos del art. 42 de la Ley 80 de 1993. En este evento no es suficiente la declaración del estado de excepción, por parte del presidente y sus ministros, sino que es necesario expedir, luego, el acto que declare la urgencia manifiesta, con fundamento en la declaración previa de alguno de los tres estados de excepción.

*La **tercera** circunstancia surge de la necesidad de conjurar **situaciones excepcionales relacionadas con hechos de calamidad o constitutivos de fuerza mayor** o desastre que demanden actuaciones inmediatas, causa que – conforme se analiza en el siguiente acápite– exige tener en cuenta lo previsto en la Ley 1523 de 2012. Lo anterior sin perjuicio de que, conforme a **la cuarta** circunstancia, **surjan situaciones similares que imposibiliten acudir a los procedimientos de selección o concurso públicos.***

El elemento común en los cuatro (4) eventos es que exigen atender la contingencia de manera pronta, mediante la ejecución de obras, la prestación de servicios o el suministro de bienes. Por tanto, lo que permite catalogar un supuesto fáctico como urgente, en forma manifiesta, es que demanda actuaciones del Estado que no dan espera para mantener la regularidad del servicio, e impiden acudir a los procedimientos de selección ordinarios, es decir, a la licitación pública, la selección abreviada, el concurso de méritos y la contratación de mínima cuantía⁴.

⁴ En resumen, la jurisprudencia explica que la urgencia manifiesta procede: “[...] en aquellos eventos en los cuales puede suscitarse la necesidad de remediar o evitar males presentes o futuros pero inminentes, provocados bien sea en virtud de los estados de excepción, o por la paralización de los servicios públicos, o provenientes de situaciones de calamidad o hechos constitutivos de fuerza mayor o desastres, o cualquier otra circunstancia



*Se insiste en que cuando se configure alguna de las cuatro (4) situaciones, el artículo 42 de la Ley 80 de 1993 exige declarar formalmente la urgencia manifiesta mediante acto administrativo motivado, es decir, a través de una manifestación unilateral de voluntad razonablemente justificada, proferida por el jefe o representante legal de cada entidad –o quien sea el titular de la competencia–, según lo establecido en los artículos 11 y 12 ibidem. Adicionalmente, no es necesario realizar estudios previos, como lo dispone el artículo 2.2.1.2.1.4.2. del Decreto 1082 de 2015: **“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”***

Así las cosas tenemos que el artículo 42 de la Ley 80 de 1993, establece que 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 trate de conjurar situaciones excepcionales relacionadas con los hechos de calamidad o constitutivos de fuerza mayor ... **y en general cuando se trate de situaciones similares que imposibiliten acudir a los procedimientos de selección o concurso público,** .

Los requisitos FORMALES de la declaratoria están consignados en el art 42, esto es: **ACTO MOTIVADO** – donde se señale expresamente las razones ciertas y convincentes que permitan verificar la verdadera necesidad de Administración para declarar la urgencia manifiesta DECLARATORIA - Puede referirse a uno o varios contratos que se funden en el mismo motivo.

Al respecto el Consejo De Estado ha señalado en reiterados pronunciamientos:

*“En cuanto a los requisitos formales de la declaración de urgencia manifiesta, considera la Sala que ellos se desprenden íntidamente de la lectura de los artículos 42 y 43 de la Ley 80 de 1993. Así, **en primer lugar, el legislador (artículo 42) exige que la urgencia manifiesta se declare mediante acto administrativo motivado.** Cabe señalar que dicho acto se enmarca en las competencias discrecionales de la entidad contratante, puesto que pese a tener que sujetarse a requisitos formales, la declaración de urgencia depende completamente de los motivos de mérito o conveniencia que valore el respectivo funcionario. Por esta razón, el acto debe motivarse con razones ciertas y convincentes que permitan verificar la verdadera necesidad de la Administración de recurrir a este mecanismo de contratación. Ahora bien, esta exigencia del legislador, respecto de la motivación del acto, resulta lógica, en la medida que las circunstancias les permitan a los responsables de la Administración proferirlo, de lo contrario, la Administración podría hacerlo verbalmente y con posterioridad constituir la prueba de esta situación en el informe que debe elaborar para el*

similar que tampoco dé espera en su solución, de tal manera que resulte inconveniente el trámite del proceso licitatorio de selección de contratistas reglado en el estatuto contractual, por cuanto implica el agotamiento de una serie de etapas que se toman su tiempo y hacen más o menos largo el lapso para adjudicar el respectivo contrato, circunstancia que, frente a una situación de urgencia obviamente resulta entorpecedora, porque la solución en estas condiciones, puede llegar tardíamente, cuando ya se haya producido o agravado el daño” (CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Sentencia del 27 de abril de 2006. Rad. 5.229. C.P. Ramiro Saavedra Becerra).

 CONTRALORÍA GENERAL DE SANTANDER	CONTRALORÍA GENERAL DE SANTANDER	CÓDIGO: REPE-61-01
	RESOLUCIONES DESPACHO DEL CONTRALOR GENERAL DE SANTANDER	Página 10 de 15

correspondiente control fiscal. De otra parte, de esta disposición se infiere que la declaratoria de urgencia puede referirse a uno o varios contratos que se funden en el mismo motivo; pero, en la motivación se debe hacer referencia específica a cada uno de los contratos que se vayan a celebrar con el objeto de señalar claramente su causa y finalidad”

Así mismo la jurisprudencia ha analizado los **requisitos esenciales** para la procedencia, frente a lo cual ha sostenido reiteradamente:

*“2.2. La Ley 80 de 1993, artículos 41 a 43 incorporó la figura de la urgencia manifiesta como una modalidad de contratación directa. Se trata entonces de un mecanismo excepcional, **diseñado con el único propósito de otorgarle instrumentos efectivos a las entidades estatales para celebrar los contratos necesarios**, con el fin de enfrentar situaciones de crisis, cuando dichos contratos, en razón de circunstancias de conflicto o crisis, es del todo imposible celebrarlos a través de la licitación pública o la contratación directa. **Es decir, cuando la Administración no cuenta con el plazo indispensable para adelantar un procedimiento ordinario de escogencia de contratistas.***

*En otras palabras, si analizada la situación de crisis se observa que la Administración puede enfrentarla desarrollando un proceso licitatorio o sencillamente acudiendo a las reglas de la contratación directa, se hace imposible, en consecuencia, una declaratoria de urgencia manifiesta. **Así las cosas, la imposibilidad de acudir a un procedimiento ordinario de selección de contratistas constituye un requisito legal esencial que debe ser respetado por las autoridades cuando se encuentren frente a situaciones que aparentemente puedan dar lugar a la utilización de este instrumento contractual.***

En este orden de ideas, “la urgencia manifiesta procede en aquellos eventos en los cuales puede suscitarse la necesidad de remediar o evitar males presentes o futuros pero inminentes, provocados bien sea en virtud de los estados de excepción, o por la paralización de los servicios públicos, o provenientes de situaciones de calamidad o hechos constitutivos de fuerza mayor o desastres, o cualquier otra circunstancia similar que tampoco dé espera en su solución, de tal manera que resulte inconveniente el trámite del proceso licitatorio de selección de contratistas reglado en el estatuto contractual, por cuanto implica el agotamiento de una serie de etapas que se toman su tiempo y hacen más o menos largo el lapso para adjudicar el respectivo contrato, circunstancia que, frente a una situación de urgencia obviamente resulta entorpecedora, porque la solución en estas condiciones, puede llegar tardíamente, cuando ya se haya producido o agravado el daño”⁵

Conforme a lo anterior, y analizado el primer requisito formal, se establece por este Despacho que existe una relación de proporcionalidad, entre la decisión de declaración de urgencia manifiesta y el deber de garantizar la continuidad del servicio público de acueducto, habida cuenta los daños que sobre esa red de tubería se presentó por los fenómenos de remociones en masas provocados por el alto nivel de lluvia generada en el marco del fenómeno de La Niña.

En este entendido y bajo las evidencias obrantes en el expediente este Despacho considera que los motivos y argumentos en los que se fundó el acto son ciertos por ende era Procedente su declaratoria pues en gracia de discusión se haya habilitada por la ley.

⁵ CONSEJO DE ESTADO, Sección Tercera. Sentencia de 27 de abril de 2006. Expediente: 05229. Consejero Ponente: Ramiro Saavedra Becerra.



En suma, este Despacho admite que los hechos en los que se funda la declaratoria de urgencia manifiesta, son ciertos por tal razón la declaratoria del mismo era adecuada y proporcional al fin que persigue, en tanto que es congruente con la declaratoria de urgencia manifiesta ante la necesidad de adoptar medidas urgentes para remediar la situación.

Respecto al segundo requisito formal de la declaratoria de URGENCIA MANIFIESTA que hace relación a *"De otra parte, de esta disposición se infiere que la declaratoria de urgencia puede referirse a uno o varios contratos que se funden en el mismo motivo; pero, en la motivación se debe hacer referencia específica a cada uno de los contratos que se vayan a celebrar con el objeto de señalar claramente su causa y finalidad"*, se observa por este despacho que efectivamente la entidad habilita la contratación directa por urgencia manifiesta para suscribir contrato que tiene por objeto: MANTENIMIENTO Y OPTIMIZACION Y ADECUACION DEL ACUEDUCTO LOS ALPES QUE ABASTECE LA CABCERA MUNICIPAL Y SUS VEREDAS ALEDAÑAS...", cumpliendo así con este requisito formal, no obstante observa este Despacho que el acto administrativo declarativo EN SU ARTICULO PRIMERO señala un término de DOS MESES, declaración que es contraria a derecho y a la finalidad de la norma, puesto que precisamente es de la esencia de la figura de urgencia manifiesta la **inmediatez** de la gestión contractual como veremos mas adelante.

Por ultimo analizaremos, el cumplimiento del requisito esencial que la jurisprudencia ha desarrollado como, **la imposibilidad de acudir a un procedimiento ordinario de selección de contratistas constituye un requisito legal esencial que debe ser respetado por las autoridades cuando se encuentren frente a situaciones que aparentemente puedan dar lugar a la utilización de este instrumento contractual**", Al respecto, es deber de la entidad dentro del acto declarativo realizar el balance respectivo a fin de determinar la procedencia de la urgencia manifiesta, pues como es sabido su alcance de acto precontractual genera el deber inherente de analizar y justificar que la Administración no cuenta con el plazo indispensable para adelantar un procedimiento ordinario de escogencia de contratistas, En otras palabras, si analizada la situación de crisis se observa que la Administración puede enfrentarla desarrollando un proceso ordinario de la contratación, se hace imposible, en consecuencia, una declaratoria de urgencia manifiesta. Así las cosas, la imposibilidad de acudir a un procedimiento ordinario de selección de contratistas se deriva del análisis de los tiempos ordinario según la modalidad contractual que corresponda que, para el caso en estudio, es la selección abreviada de menor cuantía.

El otro requisito formal tiene que ver con el artículo 43 ibídem, establece respecto del control fiscal de dicha figura, que de manera **inmediata después de celebrados los contratos originados en la urgencia manifiesta, estos y el acto administrativo que la declaró**, junto con el expediente contentivo de los antecedentes administrativos 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 sobre los hechos y circunstancias que determinaron tal declaración.

En el caso específico del control fiscal realizado por la Contraloría General de Santander, esta entidad dispuso un término perentorio de **cinco (5) días** para el envío de la documentación soporte de la contratación suscrita con ocasión de

 CONTRALORÍA GENERAL DE SANTANDER	CONTRALORÍA GENERAL DE SANTANDER	CÓDIGO: REPE-61-01
	RESOLUCIONES DESPACHO DEL CONTRALOR GENERAL DE SANTANDER	Página 12 de 15

este tipo de declaratorias a fin de materializar el control ordenado en el artículo 43 de la Ley 80 de 1993, referido anteriormente.

Respecto de este requisito, observa el Despacho que la entidad no dio cumplimiento al término previsto, dado que el contrato fue suscrito el día 03 de julio de 2024, no obstante, fue remitido a Control Fiscal el día 16 de julio de 2024, vulnerando así los términos previstos para el ejercicio del control inmediato señalado en el artículo 43 de la ley 80 de 1993, es oportuno reiterar que el termino dispuesto se cuenta desde la suscripción del contrato y no desde la ejecución de este.

En este mismo sentido, CONSEJO DE ESTADO SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL Consejero ponente: LUIS CAMILO OSORIO ISAZA Bogotá, D.C., veinticuatro (24) de marzo de mil novecientos noventa y cinco (1995) Radicación número: 677 Actor: MINISTERIO DE GOBIERNO Referencia: Funciones de control fiscal en materia de urgencia manifiesta de que trata la ley 80 de 1993. Responde:

... ().

6. Las entidades públicas celebrarán sólo los contratos señalados en la declaratoria de urgencia. Si no los celebra todos en la misma oportunidad, se deben remitir inmediatamente, con sus anexos, al organismo de control, en el orden en que se legalicen.

7. Una vez ocurridos los hechos constitutivos de emergencia el funcionario competente debe declarar la urgencia de inmediato y proceder a celebrar el o los necesarios contratos para conjurarla.

En virtud de lo anterior, y efectuado el análisis desde la aplicación al caso concreto de ley 80 de 1993 art 42 y 43 así como la jurisprudencia, Este DESPACHO concluye que, en relación con la DECLARATORIA DE LA URGENCIA MANIFIESTA, se establece que la realidad de los motivos, la adecuación a los fines , la proporcionalidad con la gravedad del hecho que pretende conjurar, el decreto 031 de 2024, mediante el cual se declaró la urgencia manifiesta CUMPLE de manera general los requisitos esenciales, formales del artículo 42. NO obstante se declara no ajustado a la finalidad de la norma el termino de los DOS MESES previstos en el artículo PRIMERO, por cuanto desatiende el principio de inmediatez el cual es inherente al fin que persigue la urgencia manifiesta que no es otro diferente a la necesidad de atender de manera inmediata lo que no permite desarrollar un proceso ordinario, así pues en un lapso de dos meses la entidad alcanza perfectamente ha realizar un proceso de licitación publica que dura 45 días hábiles que se traduce en aproximadamente mes y medio calendario.

Corolario, se establece que la expresión “*por un término de DOS (02) MESES, los cuales podrán ser prorrogados de acuerdo a las situaciones de fuerza mayor que se llegasen a presentar para conjurar ...*” NO SE AJUSTA al ARTICULO 42 DE LA LEY 80 DE 1993.

punto 3.3, Si la contratación realizada se encuentra ajustada a la declaratoria de urgencia manifiesta y a los presupuestos normativos señalados en el artículo 42 de la Ley 80 de 1993.



En tal sentido esta Contraloría procede a realizar el análisis de legalidad del contrato de obra pública número OPS-UM-098-2024 de fecha 03 de julio del 2024, celebrado entre el municipio de Sucre Santander y el contratista AT CONSTRUCCIONES Y SUMINISTROS representada legalmente por el señor YONATHAN STIPF TELLEZ CASTILLO, por el que se contrató la "ADECUACIÓN, REHABILITACIÓN Y OPTIMIZACIÓN DE LA RED DE CONDUCCIÓN DEL ACUEDUCTO LOS ALPES QUE SURTE A LA CABECERA MUNICIPAL Y SUS VEREDAS ALEDAÑAS DE SUCRE SANTANDER" por valor de OCHENTA Y SEIS MILLONES SEISCIENTOS DIECISEIS MIL CUATROCIENTOS TREINTA Y OCHO PESOS (\$86.616.438).

Como ya se mencionó en otros acápites de esta providencia, el Municipio de Sucre Santander, a través de su Alcalde procedió a declarar la Urgencia manifiesta, con el fin garantizar la prestación del servicio de acueducto a la zona urbana y algunos sectores rurales que resultó afectado lo que dio lugar al contrato de obra pública número OPS-UM-098-2024 de fecha 03 de julio del 2024, celebrado entre el Municipio de Sucre Santander y el contratista AT CONSTRUCCIONES Y SUMINISTROS por valor de OCHENTA Y SEIS MILLONES SEISCIENTOS DIECISEIS MIL CUATROCIENTOS TREINTA Y OCHO PESOS (\$86.616.438).

En este sentido el Consejo de Estado en Sentencia del 27 de abril de 2006, expediente radicado 05229, refirió lo siguiente:

*"la urgencia manifiesta **procede** en aquellos eventos en los cuales puede suscitarse la necesidad de remediar o evitar males presentes o futuros pero inminentes, provocados bien sea en virtud de los estados de excepción, o por la paralización de los servicios públicos, o provenientes de situaciones de calamidad o hechos constitutivos de fuerza mayor o desastres, o cualquier otra circunstancia similar que tampoco dé espera en su solución, de tal manera que resulte inconveniente el trámite del proceso licitatorio de selección de contratistas reglado en el estatuto contractual, por cuanto implica el agotamiento de una serie de etapas que se toman su tiempo y hacen más o menos largo el lapso para adjudicar el respectivo contrato, circunstancia que, frente a una situación de urgencia obviamente resulta entorpecedora, porque la solución en estas condiciones, puede llegar tardíamente, cuando ya se haya producido o agravado el daño".* (Negrilla fuera del texto)

lo que se observa del contrato de marras y consta en el expediente del contrato fue la actuación positiva de la administración municipal para garantizar la continuidad del servicio público de acueducto, habida cuenta los daños que sobre esa red de tubería se presentó por los fenómenos de remociones en masas provocados por el alto nivel de lluvia generada en el marco del fenómeno de La Niña, dado que la tubería que conduce el agua potable proveniente del acueducto "Los Alpes", y que surte al casco urbano del municipio de Sucre así como a las veredas Helechales, La Laja, El Quindío y sus sectores aledaños, resultó afectada por las remociones en masa de varios lugares por donde esa tubería se halla instalada, y tales daños provocaron la lógica interrupción del servicio de acueducto a la gran mayoría de pobladores del municipio de Sucre Santander.

La Ley 142 de 1994, por la que se establece el régimen de la prestación de los servicios públicos en Colombia, ordena que la prestación de los mismos se halla en cabeza de las Autoridades políticas del Estado Colombiano, en el caso de los

 CONTRALORÍA GENERAL DE SANTANDER	CONTRALORÍA GENERAL DE SANTANDER	CÓDIGO: REPE-61-01
	RESOLUCIONES DESPACHO DEL CONTRALOR GENERAL DE SANTANDER	Página 14 de 15

municipios, le corresponde al Alcalde garantizar la correcta prestación de los referidos servicios ya sea de forma directa o a través de terceros concesionados para dicha prestación.

En el caso particular del Municipio de Sucre Santander, la prestación de los servicios públicos está a cargo del propio Municipio, lo que significa que, en el evento de ocurrir un daño o riesgo de daño, le corresponde al representante legal asumir las labores de restablecimiento o reparación a fin de dar continuidad al suministro del servicio público.

Así las cosas, ciertamente le corresponde al municipio asumir las labores de adecuación de la red de acueducto habida cuenta de su calidad de garante principal en la prestación del referido servicio.

Ahora bien, al consultar el objeto contractual suscrito en el marco de la urgencia manifiesta se observa que se contrató la *“adecuación, rehabilitación y optimización de la red de conducción del acueducto Los Alpes que surte a la cabecera municipal y sus veredas aledañas de Sucre Santander”*, es decir que el objeto contractual resulto coherente de cara a la necesidad de restaurar el suministro de agua potable a la población del municipio de Sucre que se surten del acueducto Los Alpes y el mismo fue contemplado en el decreto 031 del 17 de junio de 2024.

Ciertamente las actividades contratadas si tuvieron el propósito de restaurar los daños en la red de acueducto informado en el Decreto de urgencia manifiesta que esta oportunidad se analiza. En este sentido, la contratación suscrita, esta Contraloría General de Santander emitirá pronunciamiento declarándola ajustada.

Con fundamento en los anteriores argumentos y lo dispuesto por el artículo 42, 43 de la ley 80 de 1993, en concordancia con la ley 1150 de 2007, artículo 2 numeral 4 literal (a), 1082 de 2015, la Ley 1523 de 2012 y la ley 1952 de 2019, el Despacho del Contralor General de Santander,

RESUELVE

ARTICULO PRIMERO: DECLARAR AJUSTADO a lo dispuesto en el artículo 42 y 43 de la Ley 80 de 1993, la declaratoria de Urgencia manifiesta (Decreto 031 del 17 de junio del 2024), salvo el término de dos (2) meses, conforme a lo expuesto en la parte motiva.

ARTICULO SEGUNDO: DECLARAR NO AJUSTADO a lo dispuesto en el artículo 42 de la Ley 80 de 1993, la expresión *por un término de DOS (02) MESES, los cuales podrán ser prorrogados de acuerdo a las situaciones de fuerza mayor que se llegasen a presentar para conjurar ...* contenida en el artículo primero del acto de declaratoria de Urgencia manifiesta (Decreto 031 del 17 de junio del 2024), conforme a lo expuesto en la parte motiva.

ARTICULO TERCERO: DECLARAR NO CUMPLIDO el requisito formal del artículo 43 de la ley 80 de 1993, respecto remisión inmediata para el organismo de control fiscal, conforme a lo expuesto en la parte motiva.



ARTICULO CUARTO NOTIFICAR la presente decisión a la señora **NELCY TELLEZ MARIN**, identificada con la cédula de ciudadanía Nro. 28.437.446 expedida en Sucre Santander, en calidad de Alcaldesa del Municipio de Sucre Santander, indicándole que contra la misma procede recurso de reposición.

ARTICULO QUINTO : Culminado el trámite indicado en el procedimiento "urgencias manifiestas o calamidades publicas CAPR 05-02", REMITIR copias a la Subcontraloría para el Control Fiscal, para su conocimiento y fines pertinentes.

ARTICULO SEXTO: El anterior pronunciamiento 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.

ARTICULO SEPTIMO: Culminado el trámite indicado en el procedimiento "urgencias manifiestas o calamidades publicas CAPR 05-02", COMPULSAR copias a la Subcontraloría para el RESPONSABILIDAD FISCAL, para su conocimiento y fines pertinentes.

ARTICULO OCTAVO: ARCHIVAR el presente proveído una vez culminadas de forma definitiva las diligencias administrativas.

PUBLÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE,

Dada en Bucaramanga, a los 11 3 SEP 2024

REYNALDO MATEUS BELTRAN
Contralor General de Santander

Proyectó: SANDRA MILENA REY DELGADO
Revisó: ANA MILENA BELTRAN QUIÑÓNEZ