

RESOLUCION NUMERO 061 DE 2020

(8 de junio de 2020)

“Por la cual se ejerce el control a los hechos y circunstancias que determinaron la declaratoria del estado de CALAMIDAD PÚBLICA Y URGENCIA MANIFIESTA realizada por el Municipio de Puerto Rondón, mediante Decretos Nos 010 del 16 de marzo y Decreto No 012 del 20 de marzo de 2020.”

LA CONTRALORA DEPARTAMENTAL DE ARAUCA

En ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial las conferidas por los artículos 42 y 43 de la Ley 80 de 1993 y Ley 1150 de 2007 artículo 2 numeral 4 y Decreto 1082 de 2015, procede a realizar un pronunciamiento frente a la situación de Calamidad Pública y Urgencia Manifiesta declarado por el alcalde del Municipio de Puerto Rondón, mediante Decretos Nos 010 del 16 de marzo y Decreto No 012 del 20 de marzo de 2020.” previo los siguientes:

ANTECEDENTES

El día 16 y 20 de marzo de 2020, el alcalde del Municipio de Puerto Rondón, declaro situación de CALAMIDAD PÚBLICA Y URGENCIA MANIFIESTA en el ente territorial argumentando su decisión en los siguientes considerandos que se exponen a continuación:

Respecto del Decreto No 010 del 16 de marzo de 2020:

“Que la Constitución Nacional. En su Artículo 2, establece como fines esenciales del Estado, servir a la comunidad, Promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la Vigencia de un Orden justo. Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, En su vida, Honra, Bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de las particulares.

Igualmente, el artículo 209 de la Carta Superior, señala que la función administrativa está al servicio del interés general 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; por lo que se deben no solo prever sino también asumir las contingencias que se presenten como consecuencia de eventos naturales o para el caso en particular expedir las disposiciones necesarias de

emergencia sanitaria en el Municipio de Puerto Rondón, Departamento de Arauca, ante la identificación del Coronavirus (COVID-19) en Colombia, el pasado 7 de enero de 2020.

Que la Organización Mundial de Salud, declaró el Coronavirus {COVID-19} como Emergencia de Salud Pública de Importancia Internacional (ESPII), el cual, de conformidad con esta organización, se trasmite de persona a persona pudiendo traspasar fronteras geográficas a través de pasajeros infectados, la sintomatología puede ser inespecífica, con fiebre, escalofríos y dolor muscular, pero puede desencadenar una neumonía grave e incluso la muerte. Sin que exista un medicamento, tratamiento o vacuna para hacer frente al virus.

De conformidad Con lo anterior, El Ministerio de Salud y protección Social mediante la Resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020, declaró la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus (COVID-19) e indicando las medidas a tomar a nivel nacional. Haciendo mención al artículo 49 de la constitución Política que determina, entre otros aspectos que toda persona tiene el deber de procurar el cuidado Integral de su salud y de su comunidad. Y el artículo 95 del mismo ordenamiento dispone que las personas deben. "Obrar conforme al principio de solidaridad social, respondiendo con acciones humanitarias ante situaciones que pongan en peligro la vida o la salud da las personas".

Que la Ley 9 de 1979 dicta las medidas sanitarias y al tenor del título VII resalta que corresponde al Estado, como regulador en materia de salud expedir las disposiciones necesarias, para asegurar una adecuada situación de higiene y seguridad en todas las actividades, así como vigilar su cumplimiento.

Que el decreto 780 de 2016, Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social, en el parágrafo 1 de su artículo 2.8.8.1.4.3. Indica que el Ministerio de Salud y Protección Social, como Autoridad sanitaria del Sistema de vigilancia de Salud Pública. "Sin perjuicio de las medidas antes señaladas y en caso de epidemias o situaciones de emergencia sanitaria nacional o internacional, se podrán adoptar medidas de carácter urgente y otras precauciones basadas en principios científicos recomendadas por expertos con el objetivo de limitar la diseminación de una enfermedad o un riesgo que se haya extendido ampliamente dentro de un grupo o comunidad en una zona determinada"

Que en atención a la emergencia sanitaria que se presenta por el COVID-19 y directrices de las entidades de nivel nacional para evitar su propagación y riesgo inminente en la jurisdicción del municipio de Puerto Rondón, en donde se puede ver comprometida la vida e Integridad física, el Alcalde del Municipio de Puerto Rondón, con base en sus facultades legales, convocó al Consejo Municipal de Gestión del Riesgo, con la finalidad de realizar una evaluación detallada del riesgo y la precariedad en el servicio de salud en los municipios de 4, 5 y 6 categoría, los cuales no cuentan con recursos mínimos ni presupuestales ni técnico para afrontar esta problemática tan compleja, seguido de tomar las medidas necesarias de conformidad con lo señalado en la Ley 1523 de 2012; Determinando, la procedencia de declarar la calamidad pública en la ciudad,

atendiendo a la urgencia y necesidad de reducir el nesgo inminente que presenta la comunidad Rondoneña.

Que el artículo 57° de la ley 1523 de 2012 establece:” El Artículo 57. Declaratoria de situación de calamidad pública. Los gobernadores y alcaldes, Previo concepto favorable del Consejo Departamental, Distrital o Municipal de Gestión del Riesgo, podrán declarar la Situación de calamidad pública en su respectiva jurisdicción, las declaratorias de la situación de calamidad pública se producirán y aplicarán, en lo pertinente, de conformidad con las reglas de la declaratoria de la situación de desastre.”

Que el artículo 58 de la Ley 1523 de 2012 establece que: "Para los efectos de la presente ley, se entiende por calamidad pública el resultado que se desencadena de la manifestación de uno o varios eventos naturales o antropogénicos no intencionales que al encontrar condiciones propicias de vulnerabilidad en las personas, los bienes, la infraestructura, los medios de subsistencia, la prestación de servicios y recursos ambientales, causa daños o pérdidas humanas, materiales, económicas o ambientales, generando una alteración intensa, grave y extendida en las condiciones normales de funcionamiento de la población en el respectivo territorio, que exige al distrito, municipio o departamento ejecutar acciones de respuesta, rehabilitación y reconstrucción”

Teniendo en cuenta la declaratoria de emergencia sanitaria por parte del Presidente de la Republica de Colombia, Doctor Iván Duque Márquez, de la mano de las directrices de la organización mundial de la salud y como recomendaciones socializadas en el Concejo municipal de gestión de riesgo de desastres del municipio de Puerto Rondón, creado mediante el decreto No 027 del 12 de junio de 2012, y modificado mediante decreto No 022 del 05 de mayo del año 2017, de conformidad con lo dispuesto en la ley 1523 de 2012, en reunión extraordinaria celebrada el día 16 de marzo del 2020 consignada en acta No 02-2020, dio su concepto favorable, para la declaratoria de calamidad pública en el municipio de Puerto Rondón, ante la situación de fuerza mayor (COVID-19) que se presenta en el país.

Que el artículo 61 de la ley 1523 del 2012 dispone “PLAN DE ACCIÓN ESPECIFICO PARA LA RECUPERACION. Declarada una situación de desastre o calamidad pública y activadas las estrategias para la respuesta, la unidad nacional para la gestión del riesgo de desastres en lo nacional las gobernaciones y alcaldías en lo territorial, elaboraran planas de acciones específicos para la rehabilitación y reconstrucción de las áreas afectadas que será de obligatorio cumplimiento por todas las entidades públicas o privadas que deben contribuir a su ejecución, en los términos señalados en la declaratoria y sus modificaciones

Que revisados los recursos y presupuestos necesarios para ejecutar la reducción y manejo de las circunstancias que dan origen al presente decreto, se pudo constatar que se superan la capacidad de respuesta del municipio de Puerto Rondón, razón por la cual se hace necesario apelar a los principios de

conurrencia, subsidiariedad y a la solidaridad de las entidades que hacen parte del sistema de gestión del riesgo.

Que el artículo 60 de la ley 1523 en cuanto a la solidaridad plantea “los departamentos, corporaciones autónomas, distritos y municipios podrán colaborar con otras entidades territoriales de su mismo rango o de rango inferior o superior cuando tales entidades se encuentren en situaciones declaradas de desastre o calamidad pública. La colaboración extenderse al envío de equipos humanos y materiales, recursos físicos a través de redes esenciales, elaboración conjunta de obras, manejo complementario del orden público, intercambio de información sobre el desastre o su inminente aparición y en general, todo aquello que haga efectivos los principios de concurrencia y subsidiariedad positiva en situaciones de interés público acentuado”.

Que el artículo 65 de la ley 1523 de 2012, establece que en el acto administrativo que declare la situación de calamidad pública, se determinará el régimen especial aplicable, de acuerdo con los antecedentes, la naturaleza, la magnitud y los efectos de la calamidad pública. De igual forma, el Acto Administrativo se referirá en general, al establecimiento de todas las medidas administrativas, Legales y financieras, tendientes a garantizar el regreso a la normalidad y el control fiscal de los recursos del Fondo de Gestión del Riesgo de Desastres.

Que por su parte el artículo 66 de la ley 1523 de 2012 en cuanto a MEDIDAS ESPECIALES DE CONTRATACIÓN dispuso “Salvo lo dispuesto para los contratos de empréstito interno y externo, los contratos que celebre la sociedad fiduciaria para la ejecución de los bienes, derechos e intereses del Fondo Nacional de Gestión del Riesgo o los celebrados por las entidades ejecutoras que reciban recursos provenientes de este fondo o los celebrados por las entidades territoriales y sus fondos de gestión del riesgo, relacionados directamente con las actividades de respuesta de rehabilitación de las zonas declaradas en situación de desastre o calamidad pública, se someterán a los requisitos y las formalidades que exige la ley para la contratación entre particulares, con sujeción al régimen especial dispuesto en el artículo 13 de la Ley 1150 de 2007, y podrán contemplar cláusulas excepcionales de conformidad con lo dispuesto en los artículos 14 a 18 de la Ley 80 de 1993”.

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

Que en consecuencia, se requiere declarar la calamidad Pública en toda la jurisdicción en el Municipio de Puerto Rondón, buscando implementar las medidas con carácter urgente traducidas en un plan de acción tendiente a concretar el conocimiento y reducción de riesgo que se presenta por el Coronavirus COVID-19 y establecer las medidas que se consideran necesarias desde cada sector o Secretaría de Despacho, como mecanismos de Prevención del COVID-19, además de las medidas que diariamente podamos tomar como ente territorial”.

Respecto del Decreto No 012 del 20 de marzo de 2020:

“Que el Artículo 209 de la Constitución Política de Colombia, consagra que la función administrativa está al servicio de los intereses generales y debe desarrollarse con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad.

Que de acuerdo con el artículo 215 de la Constitución política, cuando sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 de la Constitución Política que perturben o amenacen en forma grave e inminente el orden económico, social ecológico del país o que constituyan grave calamidad pública, podrá el Presidente de la República, con la firma de todos los ministros, declarar el estado de emergencia por periodos hasta de treinta (30) días, que sumados no podrá exceder noventa (90) días en el año calendario.

Que la declaración del Estado de Emergencia autoriza al Presidente de la República con la firma de todos los ministros dictar decretos fuerza de ley, destinados exclusivamente a conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos.

Que son atribuciones del Alcalde de acuerdo a lo dispuesto en los numerares 1 y 2 del artículo 315 de la Constitución Política, cumplir y hacer cumplir la constitución, la ley, los decretos del gobierno, así como conservar el orden público en el Municipio.

Que la atención de la salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado, ante la cual toda persona tiene el deber de procurar el cuidado Integral de su salud y la de su comunidad de conformidad con lo dispuesto en el artículo 49 de la Carta Política.

Que la Organización Mundial de Salud, declaró el Coronavirus (COVID-19) como Emergencia de Salud Pública de Importancia Internacional (ESPII), Calificando el COVID-19 como una Pandemia.

De conformidad con lo anterior, El Ministerio de Salud y Protección Social mediante la Resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020. declaró la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus (COVID-19) e indicando las medidas a tomar a nivel nacional y mitigar sus efectos.

Que con el fin de tomar acciones para la contención de este virus COVID-19 en nuestro Municipio, donde se puede ver comprometida la vida e integridad física de la población Rondoneña, se convocó de manera extraordinaria al Consejo Municipal para la Gestión del Riesgo y Desastres CMGRD, para evaluar la posibilidad de declarar la Calamidad Pública en el Municipio, conforme a lo establecido en los artículos 57 y 58 de la Ley 1523 de 2012.

Que el artículo 57 de la Ley 1523 de 2012 establece: "Artículo 57. Declaratoria de situación de calamidad pública. Los gobernadores y alcaldes, previo concepto favorable del Consejo Departamental, distrital o Municipal de Gestión del Riesgo, podrán declarar la situación de calamidad pública en su respectiva jurisdicción,

las declaratorias de la situación de calamidad pública se producirán y aplicarán en lo pertinente, de conformidad con las reglas de la declaratoria de la situación de desastre”.

Que el artículo 58 de la Ley 1523 de 2012 establece que: “Para los efectos de la presente ley, se entiende por calamidad pública, el resultado que se desencadena de la manifestación de uno o varios eventos naturales o antropogénicos no intencionales que al encontrar condiciones propicias de vulnerabilidad en las personas, los bienes, la infraestructura., los medios de subsistencia, la prestación de servicios o los recursos ambientales causa daños o pérdidas humanas, materiales, económicas o ambientales generando una alteración intensa, grave y extendida en las condiciones normales de funcionamiento de la población en el respectivo territorio, que exige al distrito, municipio o departamento ejecutar acciones de respuesta, rehabilitación y reconstrucción”.

Que mediante Acta No. 02 del 16 de marzo de 2020, el CMGRD recomendó tomar las acciones necesarias para la prevención, contención y mitigación, y dió concepto favorable de declaratoria de Calamidad Pública en el Municipio de Puerto Rondón, teniendo en cuenta que se trata de un Municipio de 6 Categoría y no cuenta con recursos mínimos ni presupuestales ni técnicos para afrontar esto problemática tan compleja, así como establecer toque de queda, limitar el ingreso y salida de la ciudadanía y visitantes del Municipio de Puerto Rondón y consolidar un registro para su seguimiento. Así mismo, Que el comercio en general, empresas públicas y privados adopten todas las medidas sanitarias para los usuarios y personal de trabajo y adelanten las acciones de prevención y contención.

Que la Constitución Nacional, en su Artículo 2, establece como fines esenciales del Estado, servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; así como defender la independencia nacional, mantener la Integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

Que mediante el Decreto 010 del 16 de marzo de 2020, se decretó la Calamidad Pública en el Municipio de Puerto Rondón, el cual fue modificado parcialmente por el Decreto 011 del 19 de marzo de 2020, en relación con las medidas de orden público adoptadas por el Gobierno Nacional mediante el Decreto 420 de 2020 y Decreto 453 de 2020 por el Ministerio de Salud y de la Protección Social.

Que el artículo 61 de la Ley 1523 de 2012, dispone "PLAN DE ACCIÓN ESPECIFICO PARA LA RECUPERACIÓN. Declarada una situación de desastre o calamidad pública y activadas las estrategias para la respuesta, la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres en lo nacional, las gobernaciones, y alcaldías en lo territorial, elaborarán planes de acción

específicos para la rehabilitación y reconstrucción de las áreas afectadas, que será de obligatorio cumplimiento por todas las entidades públicas o privadas que deban contribuir a su ejecución, en los términos señalados en la declaratoria y sus modificaciones.

Que revisados los recursos y presupuesto necesarios para ejecutar la reducción y manejo de las circunstancias que dan origen al presente decreto, se pudo constatar que se supera la capacidad de respuesta del municipio de Puerto Rondón, razón por la cual se hace necesario apelar a los principios de concurrencia, subsidiariedad y a la solidaridad de las entidades que hacen parte del sistema de gestión del riesgo.

Que el artículo 60 de la Ley 1523 en cuanto a la SOLIDARIDAD plantea "Los departamentos, corporaciones autónomas, distritos y municipios podrán colaborar con otras entidades territoriales de su mismo rango o de rango inferior o superior cuando tales entidades se encuentren en situaciones declaradas de desastre o de calamidad pública. La colaboración puede extenderse al envío de equipos humanos y materiales, recursos físicos a través de redes esenciales, elaboración conjunta de obras, manejo complementario del orden público, intercambio de información sobre el desastre o su inminente aparición y en general, todo aquello que haga efectivos los principios de concurrencia y subsidiariedad positiva en situaciones de interés público acentuado".

Que por su parte el artículo 66 de la ley 1523 de 2012 en cuanto a MEDIDAS ESPECIALES DE Contratación dispuso:" Salvo lo dispuesto para los contratos de empréstito interno y externo, los contratos que celebre la sociedad fiduciaria para la ejecución de los bienes, derechos e Intereses del Fondo Nacional de Gestión del Riesgo o los celebrados por las entidades ejecutoras que reciban recursos provenientes de este fondo o los celebrados por los entidades territoriales y sus fondos de gestión del riesgo, relacionados directamente con las actividades de respuesta, de rehabilitación de las zonas declaradas en situación de desastre o calamidad pública, se someterán a los requisitos y formalidades que exige la ley para la contratación entro particulares, en sujeción al régimen especial, dispuesto en el artículo 13 de la Ley 1150 de 2007, y podrán contemplar cláusulas excepcionales de conformidad con lo dispuesto en los artículos 14 a 18 de la Ley 80 de 1993".

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

Que, a fin de conjurar la crisis, el Gobierno Nacional mediante el Decreto 440 del 20 de marzo de 2020, dispuso adoptar medidas de urgencia en materia de contratación contenida en el artículo 7 así:

(...) "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 de inmediato futuro, con el objetivo de prevenir, contener, mitigar los efectos de la pandemia del Corona virus 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 registrarán por la normatividad vigente.

Con el mismo propósito, en las entidades excluidas de la Ley 80 de 1993 podrán contratar de manera directa esta clase de bienes y servicios. (...)

Que acorde con el artículo 42 de la Ley 80 de 1993, prevé que la urgencia manifiesta sea declarada mediante acto administrativo motivado.

Que la declaración de urgencia manifiesta es del todo un evento que origina la utilización de la modalidad de contratación directa de manera restrictiva, exigiendo su respectiva justificación y declaratoria mediante acto administrativo debidamente motivado, contentivo de los argumentos técnicos que la justifiquen, el cual también hará las veces del acto administrativo, justificación de la contratación misma que de este se derive.

Que la Contrataría General de la República, mediante Circular 006 del 19 de marzo de 2020, orienta a los Alcaldes Municipales y en general a todos los ordenadores del gasto de las entidades territoriales respecto de los recursos y acciones Inmediatas en el marco de la atención de la emergencia sanitaria por el virus COVID-19.

Que el Ministerio de Salud y de la Protección Social, mediante Circular 005 de 2020, impartió a los Municipios directrices para la detección temprana, el control y atención ante la posible introducción del virus coronavirus y la implementación de planes de preparación y respuesta ante el riesgo.

Que dentro de un posible comportamiento del virus en la citada circular se determinan como mecanismos de transmisión 1. Gotas respiratorias al toser y estornudar 2. Contacto indirecto por superficies inanimadas 3. Aerosoles de microgotas, así mismo se enuncia que de acuerdo a la Organización Mundial de la Salud (OMS), existe suficiente evidencia para indicar que se transmite de persona a persona, pudiendo traspasar fronteras a través de pasajeros infectados, con sintomatología inespecífica.

Que la motivación de la declaración contenida en este acto administrativo se determina con ocasión a la implementación de medidas de prevención y contención con el fin de mitigar el virus, así como el compromiso de toda colectividad acordes a los mandatos de Gobierno Nacional y la OMS, enmarcados en los protocolos respectivos de los derechos humanos y la conservación de la vida.

Que el Municipio de Puerto Rondón, no dispone de elementos esenciales suficientes para ejecutar el plan de acción específico, así como de elementos para brindar protección del personal profesional, servidores y contratistas que

mantienen contacto directo con la comunidad, respecto de las acciones de prevención y contención del COVID-19 haciéndose necesaria la declaratoria del estado de emergencia económica, social y ecológica y declaratoria de urgencia manifiesta en aras de atender, mitigar, conjurar y hacer frente al riesgo de expansión del coronavirus COVID-19.

Dentro de los antecedentes administrativos, soportes documentales y contractuales que acompañan el expediente de la declaratoria de estado de Calamidad Pública y Urgencia Manifiesta de la alcaldía del municipio de Puerto Rondón, se resalta los siguientes documentos puestos en conocimiento por el ente territorial a través de los oficios, enviado por correo electrónico de fecha de 28 abril, 14 de mayo de 2020:

Plan Acción Especifico, Decretos Nos 010 del 16 de marzo de 2020, 012 del 20 de marzo de 2020, 016 del 03 de abril de 2020 y 018 del 12 de abril de 2020.

Contratos derivados de la declaratoria del estado de calamidad pública y urgencia manifiesta: La cual reposa en la certificación de fecha 04 de junio de 2020, suscrita por el asesor jurídico del municipio de Puerto Rondón:

1. NÚMERO CONTRATO	MODALIDAD CONTRATACIÓN	OBJETO	VALOR	CONTRATISTA	DURACIÓN	FECHA DE SUSCRIPCIÓN
002 – 04 -2020	CONTRATACION DIRECTA	ADQUISICIÓN DE ELEMENTOS DE BIOSEGURIDAD, CONTENCIÓN Y PREVENCIÓN PARA EL DESARROLLO DE ACCIONES DE VIGILANCIA EN SALUD PÚBLICA ANTE EL COVID-19 EN EL MUNICIPIO DE PUERTO RONDÓN - DEPARTAMENTO DE ARAUCA.	\$ 23.500.000	MABEL ROCÍO FLÓREZ CHAPARRO	OCHO (8) DÍAS	06 DE ABRIL DE 2020
003 – 04 - 2020	CONTRATACION DIRECTA	ADQUISICIÓN DE ELEMENTOS DE BIOSEGURIDAD PARA LAS ACCIONES DE CONTENCIÓN Y PREVENCIÓN QUE REALIZA LA FUERZA PÚBLICA, EJÉRCITO Y POLICÍA NACIONAL ANTE EL COVID-19 EN EL MUNICIPIO DE PUERTO RONDÓN - DEPARTAMENTO DE ARAUCA.	\$ 25.751.600	MABEL ROCÍO FLÓREZ CHAPARRO	OCHO (8) DÍAS	07 DE ABRIL DE 2020

Bajo estos preceptos la suscrita Contralora Departamental de Arauca procede a emitir las siguientes:

CONSIDERACIONES

El asunto que ocupa la atención de este ente de control es el Decreto No 010 del 16 de marzo y Decreto No 012 del 20 de marzo de 2020.”, expedidos por el alcalde del Municipio de Puerto Rondón mediante el cual declara la situación de calamidad pública y urgencia manifiesta en el ente territorial.

En primer término, resulta oportuno reflexionar sobre este concepto en los siguientes términos:

El artículo 267 de la Constitución Política de Colombia establece que el control fiscal es una función pública que ejercerá la Contraloría General de la Republica.

A su turno el inciso 5 del artículo 272 ibidem enseña - entre otras atribuciones- que los Contralores Departamentales ejercerán en el ámbito de su jurisdicción, las funciones atribuidas al Contralor General de la Republica.

Como quiera que en el presente caso convergen las figuras jurídicas de calamidad pública y urgencia manifiesta, es del caso analizar las normas sobre las cuales se fundamentan a saber:

Se encuentran unos presupuestos normativos y estipulaciones desarrolladas en la Ley 80 de 1993, así como en la doctrina y la Jurisprudencia.

Que la situación de calamidad pública objeto de pronunciamiento, se fundamentó en lo previsto en la Ley 1523 de 2012, que en su artículo 57 señala:

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

Que el régimen para la declaratoria de desastre o calamidad pública, dispone de normas especiales sobre contratación estatal, y además normas sobre empréstitos, control fiscal de recursos, ocupación, adquisición, expropiación, demolición de inmuebles e imposición de servidumbres, reubicación de asentamientos, solución de conflictos, moratoria o refinanciación de deudas, suspensión de juicios ejecutivos, créditos para afectados, incentivos para la rehabilitación, reconstrucción y el desarrollo sostenible, administración y destinación de donaciones y otras medidas tendientes a garantizar el regreso a la normalidad; sin embargo dicha declaratoria de procedencia no se encuentra dentro del margen de discrecionalidad de la autoridad competente, dado que la ley ha reglado con suficiente la misma.

El artículo 58 de la ley 1523 de 2012 ha expresado lo siguiente:

“Para los efectos de la presente ley, se entiende por calamidad pública, el resultado que se desencadena de la manifestación de uno o varios eventos

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

El concepto de calamidad pública ha sido definido por la H. Corte Constitucional como "una desgracia o infortunio que afecta intempestivamente a la sociedad o a un sector importante de ella ... " ¹

El estado de calamidad pública se refiere entonces "a un evento o episodio traumático, derivado de causas naturales o técnicas, que altera gravemente el orden económico, social o ecológico, y que ocurre de manera imprevista y sobreviniente. Al respecto, la Corte ha señalado que "los acontecimientos, no solo deben tener una entidad propia de alcances e intensidad traumáticas, que logren conmocionar o trastocar el orden económico, social o ecológico, lo cual caracteriza su gravedad, sino que, además, deben constituir una ocurrencia imprevista, y por ello diferentes a los que se producen regular y cotidianamente, esto es, sobrevinientes a las situaciones que normalmente se presentan en el transcurrir de la actividad de la sociedad, en sus diferentes manifestaciones y a las cuales debe dar respuesta el Estado mediante la utilización de sus competencias normales. En tales términos, la Corte ha reconocido que la calamidad pública puede tener una causa natural, por ejemplo, temblores o terremotos, avalanchas, desbordamientos de ríos, inundaciones, etc., o puede tener una causa técnica como por ejemplo accidentes mayores tecnológicos" ²

Adicionalmente el legislador ha establecido como criterios orientadores para la declaratoria de calamidad pública los siguientes:

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

¹ Corte Constitucional Sentencia C – 216 de 1999

² Sentencia C – 466 de 2017.

2. Los bienes jurídicos de la colectividad y las instituciones en peligro o que han sufrido daños. Entre los bienes jurídicos así protegidos se cuentan el orden público material, social, económico y ambiental, la vigencia de las

- instituciones, políticas y administrativas, la prestación de los servicios públicos esenciales, la integridad de las redes vitales y la infraestructura básica.
3. El dinamismo de la emergencia para desestabilizar el equilibrio existente y para generar nuevos riesgos y desastres.
 4. La tendencia de la emergencia a modificarse, agravarse, reproducirse en otros territorios y poblaciones o perpetuarse.
 5. La capacidad o incapacidad de las autoridades de cada orden para afrontar las condiciones de la emergencia.
 6. El elemento temporal que agregue premura y urgencia a la necesidad de respuesta.
 7. La inminencia de desastre o calamidad con el debido sustento factico.”³

Estos criterios son fundamentales en la declaratoria de calamidad pública, así como en la evaluación previa de la situación de emergencia, como eje primordial en la estrategia de respuesta y el plan de acción específico, en el propósito de superar la emergencia y restablecer las condiciones de normalidad.

Así mismo el ente territorial deberá contemplar un plan de acción que refiere el artículo 61 ibidem a saber:

“Artículo 61. Plan de acción específico para la recuperación. Declarada una situación de desastre o calamidad pública y activadas las estrategias para la respuesta, la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, en lo nacional, las gobernaciones, y alcaldías en lo territorial, elaborarán planes de acción específicos para la rehabilitación y reconstrucción de las áreas afectadas, que será de obligatorio cumplimiento por todas las entidades públicas o privadas que deban contribuir a su ejecución, en los términos señalados en la declaratoria y sus modificaciones.

³ artículo 59 Ley 1523 de 2012

Cuando se trate de situación de calamidad pública departamental, distrital o municipal, el plan de acción específico será elaborado y coordinado en su ejecución por el consejo departamental, distrital, municipal respectivo, de acuerdo con las orientaciones establecidas en la declaratoria o en los actos que la modifiquen.

Parágrafo 1°. El plan de acción específico, en relación con la rehabilitación y la reconstrucción, deberá integrar las acciones requeridas para asegurar que no se reactive el riesgo de desastre preexistente en armonía con el concepto de seguridad territorial.

Parágrafo 2°. El seguimiento y evaluación del plan estará a cargo de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres cuando se derive de una declaratoria de desastre. Por las oficinas de planeación o entidad o dependencia que haga sus veces, dentro del respectivo ente territorial, cuando se trate de declaratoria de calamidad pública; los resultados de este seguimiento y evaluación serán remitidos a la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres.”

De acuerdo con la anterior normatividad, es importante dejar resaltado diferentes elementos de la situación de calamidad pública que revisten interés a saber: el acto administrativo en el proceso de declaratoria de calamidad pública, la estrategia de respuesta a la situación excepcional de emergencia elaborada por el ente territorial contenida en el Plan de Acción Municipal de Gestión de Riesgo debidamente adoptado por el municipio, la obligatoriedad en el cumplimiento de los planes de rehabilitación y reconstrucción de las áreas afectadas, la coordinación por parte del Consejo de Gestión de Riesgos, la no reactivación del riesgo preexistente en desarrollo del concepto de seguridad territorial, seguimiento por parte de la oficina de planeación o quien haga sus veces y él envió de los resultados a la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres.

Entonces, la columna vertebral de la situación de calamidad pública decretada por el alcalde o gobernador es la descripción del plan de acción específico que deberá ejecutar el ente territorial, en el cual deben contemplarse tanto las actividades a realizar como las entidades que en el participaran junto con la descripción de sus competencias y/o funciones.

Así mismo el legislador ha previsto la modificación del acto administrativo por medio del cual se declara

“ El Presidente de la República podrá modificar los términos de la declaratoria de desastre y las normas especiales habilitadas para la situación, durante la respuesta, rehabilitación y reconstrucción. Para ello expedirá el decreto respectivo.

El gobernador o el alcalde podrán modificar los términos de la declaratoria de calamidad pública, previo concepto del respectivo consejo para la gestión del riesgo.”

De otra parte, el retorno a la normalidad del ente territorial se efectúa mediante decreto, en donde si es pertinente se deben contemplar las medidas de orden especial a que haya lugar, durante la realización de las labores de rehabilitación y reconstrucción, así como el rol de las entidades que las ejecutan. El término dispuesto por el legislador para el retorno a la normalidad en situaciones de calamidad pública es de seis meses prorrogables por una vez el cual deberá tener previamente concepto favorable del Consejo nacional o territorial para la gestión del riesgo; según sea el caso de conformidad con el artículo 64 ibidem.

“El Presidente de la República, previa recomendación del Consejo Nacional, decretará que la situación de desastre ha terminado y que ha retornado a la normalidad. Sin embargo, podrá disponer en el mismo decreto que continuarán aplicándose, total o parcialmente, las normas especiales habilitadas para la situación de desastre, durante la ejecución de las tareas de rehabilitación y reconstrucción.”

Cuando se trate de declaratoria de situación de calamidad pública, previa recomendación del consejo territorial correspondiente, el gobernador o alcalde, mediante decreto, declarará el retorno a la normalidad y dispondrá en el mismo cómo continuarán aplicándose las normas especiales habilitadas para la situación de calamidad pública, durante la ejecución de las tareas de rehabilitación y reconstrucción y la participación de las entidades públicas, privadas y comunitarias en las mismas.

Parágrafo. *El término para la declaratoria de retorno a la normalidad no podrá exceder de seis (6) meses para la declaratoria de calamidad pública y de doce (12) meses para la declaratoria de situación de desastre, en estos casos, podrá prorrogarse por una vez y hasta por el mismo término, previo concepto favorable del Consejo Nacional o territorial, para la gestión del riesgo, según el caso. Los términos comenzarán a contarse a partir del día siguiente de la expedición del decreto presidencial o del acto administrativo que declaró la situación de desastre o calamidad pública.”*

De igual forma en la normatividad especial de la Ley 1523 de 2012 se contempla una de las consecuencias más importantes de la declaratoria de calamidad pública con el ánimo de garantizar el retorno a la normalidad del municipio o departamento. Al respecto los artículos 65 y 66 del referente normativo rezan lo siguiente:

“Artículo 65. Régimen normativo. *Declaradas situaciones de desastre o calamidad pública, conforme a lo dispuesto en el Capítulo VI de esta ley, en la misma norma se determinará el régimen especial aplicable de acuerdo con los antecedentes, la naturaleza, la magnitud y los efectos del desastre o calamidad pública. Las normas versarán entre otras materias sobre contratación del Estado, empréstitos, control fiscal de recursos; ocupación, adquisición, expropiación, demolición de inmuebles e imposición de servidumbres; reubicación de asentamientos, solución de conflictos, moratoria o refinanciación de deudas, suspensión de juicios ejecutivos, créditos para*

afectados, incentivos para la rehabilitación, reconstrucción y el desarrollo sostenible; administración y destinación de donaciones y otras medidas tendientes a garantizar el regreso a la normalidad.

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

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

De otro lado, el artículo 42 de la ley 80 de 1993 define la Urgencia Manifiesta de la siguiente manera:

“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 públicos.

La urgencia manifiesta se declara mediante acto administrativo motivado.

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.”*

Así mismo, las figuras jurídicas estudiadas como son la calamidad pública y la urgencia manifiesta traen consigo la obligación de someter su declaratoria y contratos celebrados con ocasión de estas, al control fiscal de que trata el artículo 43 ibidem que preceptúa lo siguiente:

“Artículo 43º.- *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.”

De conformidad con el marco legal de la contratación pública en Colombia, como regla general y en expresión al principio de transparencia, la selección del contratista debe realizarse dentro del marco de la licitación pública, no obstante lo cual, coexisten excepciones que permiten contratar directamente como en el caso de la declaratoria de CALAMIDAD PUBLICA o URGENCIA MANIFIESTA en donde la administración con argumentos facticos y jurídicos precede a contratar en forma rápida, oportuna y urgente el suministro de bienes, o la prestación de servicios, o la ejecución de obras cuando se presenten situaciones excepcionales exigibles a la luz de los criterios orientadores señalados en la Ley 1523 de 2012.

Para el caso que nos ocupa el numeral 4 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007 establece:

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

- a) Urgencia manifiesta;
- b) Contratación de empréstitos;
- c) <Inciso 1o. modificado por el artículo 92 de la Ley 1474 de 2011. El nuevo texto es el siguiente:> Contratos interadministrativos, siempre que las obligaciones derivadas del mismo tengan relación directa con el objeto de la entidad ejecutora señalado en la ley o en sus reglamentos ("").

Así mismo el artículo 2.2.1.2.1.4.1. del Decreto 1082 de 2015 reza lo siguiente:

"Acto administrativo de justificación de la contratación directa. La Entidad Estatal debe señalar en un acto administrativo la justificación para contratar bajo la modalidad de contratación directa, el cual debe contener:

1. La causal que invoca para contratar directamente.
2. El objeto del contrato del contrato.
3. El presupuesto para la contratación y las condiciones que exigirá al contratista.
4. El lugar en el cual los interesados pueden consultar los estudios y documentos previos.

Este acto administrativo no es necesario cuando el contrato a celebrar es de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, y para los contratos de que tratan los literales (a) y (b) del artículo 2.2.1.2.1.4.3 del presente decreto.

Artículo 2.2.1.2.1.4.2. Declaración de urgencia manifiesta. 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".

En ese sentido las figuras jurídicas de CALAMIDAD PUBLICA Y URGENCIA MANIFIESTA constituyen una herramienta del que se vale la administración para reparar, rehabilitar y reconstruir los daños, pérdidas humanas, materiales, económicas o ambientales producto de uno o varios eventos naturales o antropogénicos no intencionales en un determinado territorio, para lo cual el Estado deberá garantizar la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos de los administrados.

Bajo esta óptica el artículo 2 de la Constitución Política enseña que los fines esenciales del Estado Social de Derecho son:

"Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

Las autoridades de la Republica están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares".

Nuestro ordenamiento jurídico reconoce la presencia de circunstancias fácticas que requieren de una pronta solución, en aras de evitar que se vea afectado el interés público o se vea suspendida la prestación del servicio. Por ello el legislador ha permitido que si se cumplen con ciertas exigencias la administración pueda adquirir bienes, obras o servicios de manera directa, obviando de esta manera el proceso licitatorio.

Como figura excepcional el procedimiento de contratación derivado de la calamidad pública y urgencia manifiesta se debe recurrir, cuando las condiciones normales de la administración se vean alteradas por situaciones de calamidad, circunstancias de fuerza mayor o desastre ajenas a su control, que no permitan cumplir con los tiempos propios de un proceso licitatorio por existir necesidades urgentes e inmediatas que exige la toma de medidas oportunas, rápidas y eficientes para la administración en beneficio del interés general.

Sobre este tema el H. Consejo de Estado ha estudiado la urgencia manifiesta de la siguiente manera:

"La Ley 80 de 1993, artículos 41 a 43 incorporo 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 a 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.

(...) 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, a cualquier otra circunstancia similar que tampoco de 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 a agravado el daño".

Por otra parte, para la Sala resulta claro que 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. (..) Para la Sala se debe concluir lo siguiente. Las situaciones que motivaron la declaración de urgencia manifiesta pueden considerarse como una calamidad pública, ya que se originaron en hechos naturales y humanos que derivaron en situaciones graves para la comunidad y para el servicio público, que amenazaba con paralizarse. (..)

En cuanto a los requisitos formales de la declaración de urgencia manifiesta, considera la Sala que ellos se desprenden nítidamente 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 dentro de 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 le 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 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, resulta importante referir que esta figura tiene un régimen jurídico especial, pues es el único caso en que el legislador permite expresamente el contrato consensual, esto es, cuando las circunstancias impiden la suscripción del contrato, se puede incluso prescindir del acuerdo acerca de la remuneración del contratista, la cual puede acordarse con posterioridad al inicio de la ejecución del contrato o en la liquidación del mismo. Se hace entonces evidente la prevalencia del interés general, en este caso, por encima de las formalidades de las actuaciones administrativas, pues el régimen jurídico cede ante situaciones excepcionales con el fin de permitir que las soluciones se den en el menor tiempo posible. (...).

Para esta Sala, es importante señalar que la urgencia manifiesta, aunque implique la posibilidad legal para celebrar contratos de forma directa e inmediata, bajo ninguna circunstancia puede convertirse en una regla general o en un instrumento discrecional en manos de las autoridades públicas, todo lo contrario, su aplicación es de derecho estricto y procede previa configuración real y efectiva de las precisas causales que el legislador establece en el artículo 42 de la Ley 80 de 1993.

En conclusión, la contratación por la vía de la figura de la urgencia no puede ser una contratación abusiva, contraria a los principios de la contratación estatal, es decir, se debe garantizar la transparencia, la selección objetiva, la debida ejecución del contrato y el cumplimiento de las finalidades del mismo, esto es, prestar un buen servicio público a los administrados. (. . .)

Los otros requisitos formales exigidos por el legislador están presentes en el artículo 43 de la Ley 80 y se relacionan con el tema del control fiscal. Así, después de celebrados los contratos que se originen en la urgencia manifiesta, estos y el acto administrativo que la declaro, junto con el expediente contentivo de los antecedentes administrativos, de la actuación y de las pruebas de los hechos, se enviarán a la autoridad competente para realizar el control fiscal, con el objeto de que esta investigue si fue o no procedente su declaratoria, este funcionario tendrá dos meses para pronunciarse.

A juicio de la Sala, el ejercicio de este control implica la verificación de la ocurrencia de unos hechos, no el examen de las causas que los generaron. Así, si el órgano de control encuentra que los hechos que sirven de fundamento a la declaración de urgencia manifiesta si ocurrieron y que se ajustan a los presupuestos del artículo 42 de la Ley 80 de 1993, dicha declaración será conforme a derecho. Ahora bien, esta modalidad de control fiscal resulta de gran utilidad, ya que puede impulsar la realización de otras investigaciones de tipo penal o disciplinario.

(. . .) el control que le cabe realizar a la Contraloría consiste en verificar la ocurrencia de los hechos aducidos como motivación de la declaratoria de urgencia manifiesta, con el fin de determinar si los mismos se ajustan o no a los presupuestos legales; lo anterior significa, que las causas que su vez provocaron los hechos que dan lugar a la declaratoria de urgencia manifiesta no constituyen el objeto de análisis del órgano de control (...)"⁴

Respecto de la procedencia de la urgencia manifiesta el H. Consejo de Estado 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 de 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

De las citas jurisprudenciales aludidas, resulta indiscutible que uno de los elementos esenciales de las figuras jurídicas analizadas 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 con el fin de salvaguardar los derechos de los ciudadanos.

⁴ Sentencia del 7 de febrero de 2011 M.P JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA, Radicación número: 11001-03-26-000-2007-00055-00(34425 -⁵ Radicado 0229 H. Consejo de Estado 27 de abril de 2006

Con base en los fundamentos legales esbozados y teniendo en cuenta que este ente de control debe velar por el cumplimiento de la normatividad legal vigente, confrontara la actuación del ejecutivo, verificando la legalidad y viabilidad de los documentos relacionados con el estado de calamidad pública y urgencia manifiesta declarada en el municipio de Puerto Rondón mediante 010 del 16 de marzo y Decreto No 012 del 20 de marzo de 2020.", realizando en principio, un análisis de los fundamentos facticos que sirvieron de base para Llevar a cabo la declaratoria de las mencionadas figuras jurídicas, verificando especialmente si los hechos ocurrieron y si se ajustan a los presupuestos contenidos en los artículos 42 y 43 de la ley 80 de 1993.

Como fundamento jurídico que se consideran en los actos administrativos objeto de pronunciamiento; es el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, mediante la cual el señor Presidente de la Republica declara el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional.

Lo anterior en virtud de la situación que registra el municipio ante el brote de la enfermedad Coronavirus COVID-19, pandemia declarada internacionalmente el 11 de marzo por la Organización Mundial de la Salud -OMS que representa una amenaza global a la salud pública, para lo cual el Presidente de la Republica

debió recurrir a las facultades del estado de emergencia económica, social y ecológica dictando decretos con fuerza de ley que permitieran conjurar la grave crisis que afronta el País debido a la propagación y mortalidad.

De otra parte, en consonancia con las facultades reglamentarias el Gobierno Nacional expidió en materia de contratación estatal el Decreto 440 de 2020 modificado por el Decreto 537 de 2020, mediante la cual se adoptaron medidas en el marco del estado de excepción decretado, entre ellas la relacionada en el artículo 7 de este último decreto que reza lo siguiente:

"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 corona virus COVID-19, así como para realizar las labores necesarias para optimizar el flujo de los recursos al interior del sistema de salud . Las actuaciones contractuales adelantadas con fundamento en la urgencia manifiesta se regirán por la normatividad vigente.

Con el mismo propósito, las entidades excluidas de la Ley 80 de 1993 podrán contratar de manera directa esta clase de bienes y servicios".

Así mismo mediante Circular número 06 del 19 de marzo de 2020 la Contraloría General de la Republica brinda orientación frente a los recursos y acciones inmediatas que deben tomar los funcionarios públicos dentro del marco de la atención de la emergencia sanitaria ocasionada por el virus Covid-19 en donde expresa lo siguiente:

"Ahora bien, frente a la crisis actual, la Contraloría General de la Republica reconoce la grave situación que aqueja al país, los grandes esfuerzos realizados para su contención y las dificultades diarias a la que se ven expuestos los gerentes públicos por los múltiples retos que ello implica, por tanto, los alienta a utilizar todos los medios legales permitidos para superar adecuadamente esta contingencia.

(..)

Declarada la urgencia y celebrado el contrato, o contratos derivados de esta, se deberá poner en conocimiento de tal hecho, de forma inmediata, et órgano de control fiscal competente, remitiendo la documentación relacionada con el tema, para lo de su cargo".

En el mismo sentido la Contraloría Departamental de Arauca mediante Circulares Externas Nos 004 del 13 de abril de 2020 y 007 del 24 de abril de 2020, exhorto a los sujetos de control en el marco de la normatividad vigente a:

“Realizar acciones y orientaciones de los recursos propios en el marco de la atención de la emergencia sanitaria ocasionada por el virus COVID – 19”

“y ordena a los sujetos vigilados reportar en la matriz calamidadcovid19@contraloriadearauca.gov.co, la información de la ejecución de los contratos realizados con ocasión al estado de emergencia COVID – 19.”

De acuerdo con lo anterior, el despacho tendrá por sentados los hechos que dieron origen al estado de calamidad pública y urgencia manifiesta decretada por el señor alcalde del municipio de Puerto Rondón, mediante Decreto 010 del 16 de marzo y Decreto No 012 del 20 de marzo de 2020.”, aplicando la presunción legal descrita en el artículo 7 del Decreto 440 del 20 de marzo de 2020, en donde el alto ejecutivo expreso dentro de sus argumentos lo siguiente:

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

De conformidad con lo anterior la situación fáctica expuesta en los actos administrativos analizados, se encuentran debidamente comprobados dentro del cartulario contentivo de los antecedentes administrativos allegados por el ente territorial; situación suficiente que permitieron al alcalde del municipio de Puerto Rondón acudir a dichas figuras jurídicas.

Adicionalmente, el despacho observa que los actos administrativos objeto de estudio se encuentran acordes con los lineamientos orientadores del H. Consejo de Estado a saber:

1) *La necesidad de acudir a las figuras excepcionales de calamidad pública y urgencia manifiesta ante la emergencia decretada por el señor Presidente de la Republica en virtud del Covid-19.*

2) *La obligación del mandatario que dirige el municipio de Puerto Rondón de tomar medidas INMEDIATAS, NECESARIAS Y URGENTES para proteger la vida, salud, dignidad, salubridad publica y demás derechos fundamentales de los habitantes con el fin de evitar que la enfermedad Covid-19 se propague o expanda y mitigando sus efectos. Amén de cumplir con su obligación legal emitida por el Presidente de la Republica mediante Decreto 417 de 2020 y directrices del Ministerio de Salud y Protección Social ante la amenaza global a la salud pública "de magnitudes impredecibles e incalculables, de la cual Colombia no podrá estar exenta”.*

3) *La declaratoria del estado de calamidad pública que desencadeno en la urgencia manifiesta constituyo una herramienta excepcional para la administración municipal; teniendo en cuenta que dicha figura jurídica fue decretada por el termino previsto que exige la norma para su decreto y en especial mientras dure la emergencia sanitaria ordenada por el ejecutivo.*

4) *El estado de calamidad pública y declaratoria de urgencia manifiesta fue decretado mediante actos administrativos motivados según Decreto 010 del 16 de marzo de 2020 y Decreto 012 del 20 de marzo de 2020, expedidos por el alcalde del municipio de Puerto Rondón. Las razones que se expresan en dichos actos administrativos junto con el material probatorio arrimado al expediente se evidencian son ciertas, toda vez que resulta incontrovertible por ser un hecho notorio, el estado de emergencia que vive el País ante el brote del Covid-19; teniendo consigo la responsabilidad de tomar medidas para afrontar la pandemia.*

5) *La declaratoria de calamidad pública cumplió con los principios orientadores de la figura excepcional descritos en el artículo 59 de la Ley 1523 de 2012; así como para la urgencia manifiesta referidas en el artículo 42 de la ley 80 de 1993; esto es proteger los derechos fundamentales y colectivos de los ciudadanos dentro del estado de excepción de Emergencia Económica, Social y Ecológica.*

6) *El plan de acción específico que refiere las actividades y responsables para ejecutar en el ente territorial.*

La declaratoria del estado de calamidad y urgencia manifiesta salvaguardaron los principios de la contratación estatal y función administrativa, buscando siempre el interés general en la valoración de la medida discrecional tomada por la administración, encontrando el despacho que la mencionada figura excepcional resulto siendo adecuada, necesaria y urgente dando prevalencia a los derechos fundamentales de los ciudadanos sobre las formalidades propias de la licitación pública. El deber de la administración municipal se cumplió bajo los preceptos constitucionales referidos en el artículo 209 a saber:

"La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones".

El interés público perseguido en la declaratoria de calamidad pública y urgencia manifiesta fue motivado en los fines que persigue la función pública como lo decanta la H. Corte Constitucional⁶ cuando concluya que la contratación estatal debe estar al servicio del interés general que refiere el artículo 3° de la Ley 80 de 1993 de la siguiente manera:

"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 que colaboran con ellos en la consecución de dichos fines."

Pues bien, ante las circunstancias presentadas, la dificultad de tiempo para adelantar procesos licitatorios y con la declaratoria del estado de urgencia manifiesta; el alcalde del ente territorial suscribió los contratos descritos en el acápite de los antecedentes del presente proveído.

⁶ Sentencia C - 400 de 1999 "Las consideraciones relativas al interés general que apareja la actividad contractual del Estado, permearon el proceso legislativo que culminó con la expedición de la referida Ley, ahora parcialmente demandada. En efecto, dentro de la exposición de motivos que el Gobierno Nacional presentó al Congreso, leemos el siguiente párrafo:

"Cualquier actividad estatal se caracteriza por la satisfacción del interés público o de las necesidades colectivas. La celebración de un contrato en la que interviene una entidad estatal no puede ser ajena a ese principio. A veces la relación con el interés público es inmediata, en tanto que en otras ocasiones la relación es apenas indirecta. Sin embargo, el hecho de la celebración del acto jurídico por parte del Estado implica la presencia del interés público. Por ello, no existe razón para no predicar de todos los contratos celebrados por el Estado los mismos principios y postulados."

Una vez valorado los negocios jurídicos que se derivaron de la declaratoria del estado de calamidad pública y urgencia manifiesta, se observa que su propósito se encuentra estrechamente relacionado con la situación fáctica argumentada en el Decreto 010 del 16 de marzo y Decreto No 012 del 20 de marzo de 2020.", expedidos por el alcalde del Municipio de Puerto Rondón, sustentando su necesidad, urgencia y celebración por parte de la administración municipal en la toma de medidas extraordinarias, estrictas y urgentes relacionadas con la contención del virus y su mitigación de la pandemia en el ente territorial, De igual manera cabe resaltar que los fundamentos facticos y jurídicos de los Decretos anteriormente señalados se profirieron bajo los lineamientos de la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, por medio de la cual el Ministerio de Salud y Protección social declaró la Emergencia Sanitaria en todo el territorio nacional por causa del Coronavirus (COVID 19), el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, mediante el cual el Presidente de la Republica declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, con ocasión de la pandemia del nuevo Coronavirus COVID – 19, el Decreto 440 del 20 de marzo de 2020, mediante el cual el Presidente de la Republica adopto medidas de urgencia en materia de contratación estatal, con ocasión del Estado de

Emergencia Económica, Social y Ecológica derivado de la pandemia COVID – 19.

Que los anteriores fundamentos son palpables a todas luces, pues desde el 09 de marzo de 2020 la OMS, solicito la adopción de medidas prematuras con el objetivo de detener la transmisión y prevenir la propagación del virus. Y de forma casi inmediata el día 11 de marzo de 2020, la misma Organización Mundial de la Salud – OMS declaro que el brote del nuevo Coronavirus COVID – 19 es una pandemia, esencialmente por la velocidad en su propagación.

Que a la postre era indispensable adoptar medidas y hallar un equilibrio entre la protección a la salud, la prevención de los trastornos sociales y económicos y el respeto de los derechos humanos, razón por la cual hizo necesario declarar la Urgencia Manifiesta para darle continuidad al servicio, suministrando bienes, prestando servicios y ejecutando obras, que permiten suplir necesidades en materia de salubridad, alimentación y orden público.

Que de la relación de las consideraciones y antecedentes que esboza la declaratoria de Urgencia Manifiesta, se tiene que el Municipio de Puerto Rondón pretende conjurar la crisis que se viene presentando a raíz de la afectación generada por la pandemia de Coronavirus (COVID 19), y proceder a ejecutar medidas tendientes a prevenir afectaciones generales que puedan desencadenar una mayor afectación de la población y proteger la salud, la vida, la salubridad y el interés público en el territorio.

Que por lo tanto se evidencia que los argumentos utilizados por la administración municipal son suficientes para sustentar la declaratoria de Urgencia Manifiesta decretada, lo que con lleva a que este ente de control encuentre que los hechos y circunstancias que sirvieron de fundamento para determinar la declaratoria de urgencia manifiesta en el municipio de Puerto Rondón y que motivaron la expedición del decreto en estudio si ocurrieron y los mismos se ajustan a las disposiciones contenidas en el artículo 42 de la Ley 80 de 1993

Teniendo en cuenta todo lo anterior se concluye, que una vez realizada la evaluación sobre la declaratoria de urgencia manifiesta se puede determinar que estuvo ajustada a derecho conforme a lo dispuesto los artículos 42 y 43 de la ley 80 de 1993, sujetándose a la protección de los derechos fundamentales y colectivos de los habitantes del municipio de Puerto Rondón, actuando el señor alcalde en forma inmediata y urgente con el fin de materializar los principios del Estado Social de Derecho.

De otra parte, es pertinente señalar que la contratación directa suscrita en virtud de la declaratoria de urgencia manifiesta será objeto de control fiscal posterior según nuestra competencia, con el fin de establecer si se realizó de conformidad con la ley, incluyendo de ser viable un control financiero, de gestión y de

resultados, los cuales como coadyuvantes en el procedimiento de vigilancia fiscal, llevaran a establecer si el proceso fue alineado dentro de la órbita de precios de mercado, entrega efectiva y calidades de los bienes, obras y servicios contratados, adecuada supervisión y publicación de los negocios jurídicos suscritos bajo el cumplimiento de la protección al patrimonio público y regulación prevista en el Estatuto de Contratación Pública o en los manuales de contratación según el caso particular de cada entidad. En ese sentido, se ordenará remitir copia del expediente contentivo de la declaratoria de urgencia manifiesta a la Coordinación del Grupo de Vigilancia Fiscal de esta entidad, quien además deberá verificar a través del SIA OBSERVA, SECOP y requerimientos que se hagan a la entidad vigilada sobre la contratación realizada dentro de la medida excepcional bajo examen.

En mérito de lo expuesto y estando dentro del término legal contemplado en el artículo 43 de la Ley 80 de 1993, la Contralora Departamental de Arauca,

RESUELVE

ARTICULO PRIMERO: DECLARAR PROCEDENTE la declaratoria de situación de Calamidad Pública y Urgencia Manifiesta decretada por el Municipio de Puerto Rondón mediante el Decreto No 010 del 16 de marzo y Decreto No 012 del 20 de marzo de 2020.”, ya que los hechos y circunstancias que sirvieron de fundamento a la declaratoria, si ocurrieron y se ajusta a los presupuestos del artículo 42 de la Ley 80 de 1993, conforme lo señalado en la parte motiva del presente proveído.

ARTICULO SEGUNDO: Comunicar el contenido de la presente resolución al señor alcalde del municipio de Puerto Rondón.

ARTICULO TERCERO: Remitir a la Coordinación del Grupo de Vigilancia Fiscal de esta entidad copia del pronunciamiento, de la declaración de urgencia

manifiesta y demás soportes administrativos y contractuales allegados, con el fin de que ejerza el control fiscal de los contratos ya relacionados y de los demás que sean consecuencia de la declaratoria de urgencia manifiesta, conforme a lo expuesto en la parte motiva de este proveído y según la competencia que nos asiste en los mismos.

ARTICULO CUARTO: Líbrense las comunicaciones correspondientes.

COMUNIQUESE Y CUMPLASE



MYRIAM CONSTANZA CRISTIANO NÚÑEZ
Contralora del Departamento de Arauca