

 CONTRALORÍA GENERAL DE SANTANDER	CONTRALORIA GENERAL DE SANTANDER	Código: REGC – 10 - 01
	PROCESO: GESTIÓN DE LA CALIDAD	Versión: 1
	CIRCULAR INTERNA O EXTERNA	Fecha: 26 – 12 -2022
	ÁREA RESPONSABLE: DESPACHO CONTRALOR	Página 1

CIRCULAR EXNTERNA No. 01

PARA: Sujetos de Control

DE: Contraloría General de Santander.

ASUNTO: Uso adecuado de la contratación especial de que trata el artículo 66 de la Ley 1523 del 2012 y la establecida en el artículo 42 y 43 de la Ley 80 de 1993.

FECHA: 30 julio del 2025

Apreciados Sujetos del Control,

Por medio de la presente, me permito hacer claridad respecto al uso de la contratación especial de que trata el artículo 66 de la Ley 1523 del 2012 y la establecida en el artículo 42 y 43 de la Ley 80 de 1993, y el control que ejerce este ente de control respecto de la contratación derivada de la calamidad pública y urgencia manifiesta.

Desde la Contraloría, les recordamos la alta responsabilidad que recae sobre ustedes como gestores fiscales en la aplicación de los recursos públicos, especialmente cuando se acude a figuras excepcionales como la urgencia manifiesta y la calamidad pública en procesos contractuales.

Estas figuras jurídicas están contempladas para dar respuesta rápida y eficaz a situaciones extraordinarias que comprometen la vida, la salud, la seguridad o los bienes de la comunidad, tales como desastres naturales, emergencias sanitarias o crisis de orden público. Su uso está justificado únicamente cuando los procedimientos ordinarios no permiten atender de forma oportuna dichas contingencias.

1. Medidas especiales de Contratación Calamidad Pública (Ley 1523 de 2012)

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 (Artículo 58 de la ley 1523 de 2012)

El Artículo 59 "ibidem", señala que la autoridad política que declare la situación de calamidad, según sea el caso, tendrá en consideración los siguientes criterios:

1. Los bienes jurídicos de las personas en peligro o que han sufrido daños. Entre los bienes jurídicos protegidos se cuentan la vida, la integridad personal, la subsistencia digna, la salud, la vivienda, la familia, los bienes patrimoniales esenciales y los derechos fundamentales económicos y sociales de las personas.
2. Los bienes jurídicos de la colectividad y las instituciones en peligro o que han sufrido daños. Entre los bienes jurídicos así protegidos se cuentan el orden público material, social, económico y ambiental, la vigencia de las instituciones, políticas y administrativas, la prestación de los servicios públicos esenciales, la integridad de las redes vitales y la infraestructura básica.
3. El dinamismo de la emergencia para desestabilizar el equilibrio existente y para generar nuevos riesgos y desastres.
4. La tendencia de la emergencia a modificarse, agravarse, reproducirse en otros territorios y poblaciones o a perpetuarse.
5. La capacidad o incapacidad de las autoridades de cada orden para afrontar las condiciones de la emergencia
6. El elemento temporal que agregue premura y urgencia a la necesidad de respuesta.
7. La inminencia de desastre o calamidad pública con el debido sustento fáctico.





Ahora bien, el artículo el artículo 66 de la Ley 1523 establece como "Medidas especiales de contratación las siguientes:

"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". (resaltado fuera de texto).

..."

Sobre el particular, en sentencia C 216 de 2011, la Corte Constitucional, cuando ejerció el control de exequibilidad del Decreto 020 de 2011 "por medio del cual se declara el estado de emergencia económica, social y ecológica por razón de grave calamidad pública", precisó el concepto y las características del término de calamidad pública, señalando al respecto:

"La calamidad pública se define como aquella situación catastrófica que se deriva de causas naturales o técnicas, y que produce una alteración grave e intempestiva de las condiciones sociales, económicas y ecológicas de una región o de todo el país, o, como aquella desgracia o infortunio que afecte intempestivamente a la sociedad o a un sector importante de ella y que perturbe o amenace perturbar de manera grave, inminente o intempestiva el orden económico, social o ecológico. Esta situación catastrófica puede tener una causa natural, por ejemplo, terremotos, sismos, avalanchas, desbordamientos de ríos, inundaciones, tsunamis (maremotos), incendios, entre otros, o puede tener una causa técnica como por ejemplo "accidentes mayores tecnológicos". El carácter catastrófico no solo debe ser grave, sino que debe tener una ocurrencia imprevista o sobreviniente a las situaciones que normalmente se presentan en el transcurso 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, presupuesto que se relaciona con el juicio valorativo."

La Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres-UNGRD- en concepto* dirigido a los señores gobernadores y alcaldes que de acuerdo al artículo 12 de la Ley 1523 de 2012, fungen como conductores del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, con respecto a la calamidad pública y su diferencia con la urgencia manifiesta señaló:

(...) en los casos en donde se haya declarado la calamidad pública, no es estrictamente necesario decretar la urgencia manifiesta y viceversa; sin perjuicio que, en algún caso en particular y concreto, concurren elementos comunes que permitan a la administración, proferir ambas.

Ahora bien, frente a los regímenes de contratación de cada una de ellas, podemos afirmar que son distintos, por cuanto en caso de la urgencia manifiesta la ley 80 de 1993 y la ley 1150 de 2007, la contemplan como causal de contratación directa; mientras que, en la declaratoria de calamidad pública, su contratación hace parte de un régimen especial que está sometido a los requisitos y formalidades que exige la ley para la contratación entre particulares"

Frente a lo anterior es importante hacer la claridad a nuestros sujetos de control respecto a una de las causales para el uso de las medidas especiales de que trata la ley 1523 del 2012 como lo es "los celebrados por las entidades territoriales y sus fondos de gestión del riesgo".

En primer lugar es importante conceptualizar sobre lo que la norma ha denominado Fondo de gestión del Riesgo dentro de la esfera del sistema de gestión del riesgo y desastres, por lo cual haremos mención a lo conceptualizado por la Unidad Nacional para la gestión del Riesgo de Desastre, quien en su circular 018 del 24 de marzo del 2020 , establece lo siguiente:

El Fondo Territorial de Gestión de Riesgo, es una cuenta especial que deben tener cada una de las entidades territoriales (departamentos, distritos y municipios), con o sin personería jurídica, con autonomía técnica y financiera, patrimonial, cuyos recursos no hacen unidad de caja, el cual tendrá una junta directiva, como órgano de dirección. Los recursos asignados al Fondo tendrán como única finalidad la financiación de acciones de los procesos de gestión del riesgo: conocimiento, reducción del riesgo y manejo de los desastres.



Como se puede observar las medidas especiales de contratación de que trata la Ley 1523 del 2015, podrán ser implementadas por los Municipios cuando estén amparadas por los recursos provenientes de sus fondos de gestión del riesgo o de aquellos provenientes del Fondo Nacional de Gestión del Riesgo.

2. De la Contratación Directa derivada de la Declaratoria de Urgencia Manifiesta (Ley 80 del 1993)

Si bien la licitación pública es la modalidad de selección que constituye la regla general para las entidades regidas por el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, el artículo 2.4 de la Ley 1150 de 2007 consagra algunas excepciones, que atienden a la necesidad de proteger principios como la eficiencia, la eficacia, la economía, la celeridad o la integridad de las personas. Una de las excepciones es la causal de contratación directa prevista en el literal a) del mencionado numeral, denominada por la ley como "urgencia manifiesta". Esta causal debe leerse en concordancia con los artículos 42 de la Ley 80 de 1993, que define el concepto y establece el procedimiento para su declaratoria, así como para la celebración de los contratos que se derivan de aquella. Esta norma dispone lo siguiente:

"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 concurso 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 se requieran dentro del presupuesto del organismo o entidad estatal correspondiente".

Esta causal tiene como antecedente el derogado artículo 43.16 del Decreto-Ley 222 de 1983, que autorizaba la contratación directa "Cuando hubiere urgencia evidente calificada por el Consejo de Ministros, que no permita el tiempo necesario para la licitación o concurso", entendiéndose por tal "[...] necesidades actuales o previsibles de orden público, seguridad nacional o calamidad pública"; razón por la cual, los controles para su utilización eran tan evidentes que al declararse por un órgano distinto, el juez debía declarar la nulidad absoluta del contrato, por la falta de competencia. En contraste, el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, interpretando de manera más realista las necesidades de la Administración, autoriza al jefe o representante legal de la entidad estatal para declarar la urgencia, siempre que tenga el carácter de manifiesta.

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 esos casos excepcionales, que comprometen fines superiores de interés colectivo, con mayor razón son de obligatoria aplicación los objetivos de la contratación administrativa, previstos en el artículo 3 de la Ley 80 de 1993. Esto en la medida que 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 entidades y organismos del Estado en la consecución de dichos propósitos confieren un fundamento adicional a esta causal de contratación directa.

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 servidores. 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”.

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 anomalía, 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.

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 cuantía.

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”.

Expedido el acto administrativo, la entidad estatal debe realizar todos los trámites internos necesarios para contratar, entre ellos la disposición de los recursos. En tal sentido, el párrafo del artículo 42 de la Ley 80 señala que “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”. Este apartado fue declarado condicionalmente exequible por la Corte Constitucional en la Sentencia C-772 de 1998, “[...] bajo el entendimiento de que los traslados presupuestales internos a que se refiere dicha norma, se efectúen afectando exclusivamente el anexo del decreto de liquidación del Presupuesto”



Nótese que el artículo 42 de la Ley 80 de 1993, privilegia el interés general por encima de las formalidades, pues al prescindirse del proceso de selección del contratista a través de convocatoria pública, lo primordial es evitar la paralización del servicio público o restablecerlo en forma inmediata.

Es procedente indicar que esta figura no sólo fue instituida para remediar hechos ya acaecidos y que afectan la prestación de los servicios públicos, sino también para evitar situaciones que pondrían en grave riesgo a la comunidad, sin que esto último implique la utilización de la figura para amparar la negligencia de la administración y eludir así los procedimientos de selección del contratista legalmente establecidos para ello.

En este orden y de presentarse una situación que implique grave peligro para la población u otra situación que involucre la utilización de la medida, ello debe hacerse, a fin de evitar un mal mayor.

Dicha figura fue abordada por la Corte Constitucional en Sentencia C - 772 de 1998, definiéndola así:

"La Urgencia Manifiesta es una situación que puede decretar directamente cualquier autoridad administrativa, sin que medie autorización previa, a través de acto debidamente motivado. Que ella existe o se configura cuando se acredite la existencia de uno de los siguientes presupuestos: -Cuando la continuidad del servicio exija el suministro de bienes, o la prestación de servicios, o la ejecución de obras en el inmediato futuro. - Cuando se presenten situaciones relacionadas con los estados de excepción. - Cuando se trate de conjurar situaciones excepcionales relacionadas con hechos de calamidad o constitutivos de fuerza mayor o desastre que demanden actuaciones inmediatas y, - En general, cuando se trate de situaciones similares que imposibiliten acudir a los procedimientos de selección o concurso públicos."

De igual forma, la Sección Tercera del Consejo de Estado se ha pronunciado en torno a los elementos esenciales de la Urgencia Manifiesta, en los siguientes términos:

"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. (...) 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 inminentes, provocados bien sea en virtud de los estados de excepción, 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.

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.

En providencia más reciente, ese Alto Tribunal se refirió a los principios en los cuales se debe fundamentar la declaratoria de una Urgencia Manifiesta, expresó:

"La figura de la Urgencia Manifiesta se sustenta en, al menos, tres principios:

Por un lado, el principio de necesidad que consiste en que debe existir una situación real que amenace el interés público ya sea por un hecho consumado, presente o futuro y que hace necesaria la adopción de medidas inmediatas y eficaces para enfrentarla

El principio de economía en virtud del cual se exige que la suscripción del negocio jurídico dirigido a mitigar la amenaza o el peligro en que se encuentra el bien colectivo, se realice por la vía expedita de la contratación directa, pretermitiendo la regla general de la licitación pública para garantizar la inmediatez y/o la continuidad de la intervención del Estado.



El principio de legalidad que supone que la declaratoria de la Urgencia Manifiesta solo procede por las situaciones contenidas expresamente en la norma, sin que puedan exponerse razones distintas para soportarla.

Igualmente, se concluye que la decisión que en ese sentido se adopte ha de ser sometida a control posterior por el órgano competente, en la medida en que debe verificarse que su declaratoria se dicte con apego a la disposición legal que la regula, so pena de iniciar las investigaciones disciplinarias o penales a que haya lugar por su empleo indebido"

De modo similar, la Procuraduría General de la Nación respecto a la Urgencia Manifiesta ha sostenido:

"Si un hecho es de Urgencia Manifiesta se impone su atención inmediata, prevalece su solución con el fin de proteger el interés público, la sociedad que es o pueda ser afectada por el mismo, pues lo importante desde el punto de vista de los fines del Estado a los cuales sirve la contratación como instrumento jurídico es la protección a la comunidad y el logro de la atención de los servicios y funciones que a las entidades estatales les corresponde legalmente cumplir. Ello justifica y hace necesario la Urgencia Manifiesta. (...) por supuesto, si la autoridad administrativa se encuentra ante la inminente ocurrencia o la presentación efectiva del riesgo que, aunque obedece a una situación previsible, demanda una situación inmediata para evitar grandes daños al interés general, conforme a los hechos objetivamente señalados por el artículo 42 de la Ley 80, es procedente la declaratoria de la urgencia y la actuación excepcional de contratación por la vía de la selección directa del contratista. En este sentido, vale decir, del servidor se predica el deber de actuar para evitar la ocurrencia inmediata del riesgo o para disminuir la extensión de sus efectos dañinos una vez ocurridos".

Esta norma debe armonizarse con los artículos 56 y 57 *ibidem*, que asignan la competencia para declarar la ocurrencia de una situación de *desastre* o una situación de *calamidad pública*. Particularmente, disponen que al presidente de la República le corresponde declarar la situación de *desastre*, tanto en el orden nacional, departamental, como en el municipal y distrital¹, facultad que no pueden ejercer los gobernadores y alcaldes, porque la norma no les asignó esta competencia. No obstante, a los gobernadores y alcaldes sí les corresponde declarar la *situación de calamidad pública*, en los respectivos ámbitos, facultad que, en cambio, no puede ejercer el presidente de la república².

De esta manera, una vez se declara la situación de calamidad o la situación de desastre bajo los criterios señalados en el artículo 59 de la Ley 1523 de 2012, por parte de la autoridad competente, las demás entidades estatales –de conformidad con el artículo 42 de la Ley 80 de 1993– quedan facultadas para declarar, a continuación, la causal de contratación directa denominada "urgencia manifiesta", mediante un acto administrativo propio, autónomo, que tiene como fundamento fáctico y jurídico la declaración de situación de calamidad o la situación de desastre.

Lo anterior significa que para contratar directamente no basta con la declaración de desastre o de calamidad. Es decir, se necesitan dos (2) actos administrativos concurrentes para que pueda contratarse directamente por urgencia manifiesta: i) el primero en el tiempo, la declaración de la situación de calamidad pública o la declaración de la situación de desastre, de conformidad con lo establecido en el Capítulo VI de la Ley 1523 de

¹ Artículo 56. Declaratoria de situación de desastre. Previa recomendación del Consejo Nacional, el Presidente de la República declarará mediante decreto la existencia de una situación de desastre y, en el mismo acto, la clasificará según su magnitud y efectos como de carácter nacional, regional, departamental, distrital o municipal, y pondrá en vigor las normas pertinentes propias del régimen especial para situaciones de desastre.

1. Nacional. Existirá una situación de desastre nacional:

a). Cuando la materialización del riesgo afecte de manera desfavorable y grave los bienes jurídicos protegidos de las personas, de la colectividad nacional y de las Instituciones de la Administración Pública Nacional, en todo el territorio nacional o en parte considerable del mismo.

b). Cuando se hayan producido efectos adversos en uno (1) o más departamentos y su impacto rebasa la capacidad técnica y los recursos de las administraciones departamentales y municipales involucradas.

c). Cuando la emergencia tenga la capacidad de impactar de manera desfavorable y grave la economía nacional, las redes de servicios nacionales en su totalidad o en parte significativa de las mismas, el distrito capital y otros centros urbanos de importancia regional en la red de ciudades.

2. Departamental. Existirá una situación de desastre departamental cuando la materialización del riesgo afecte de manera desfavorable y grave los bienes jurídicos protegidos de los habitantes de un (1) departamento y de la administración pública departamental. El desastre de orden departamental puede presentarse en todo el departamento o en parte sustancial de su territorio rebasando la capacidad técnica y de recursos de los municipios afectados.

3. Distrital o Municipal. Existirá una situación de desastre municipal o distrital cuando la materialización del riesgo afecte de manera desfavorable y grave los bienes jurídicos protegidos de los habitantes del municipio o distrito impactado y de la administración pública distrital. El desastre de orden distrital o municipal puede presentarse en todo el distrito o municipio o en parte sustancial del territorio de su jurisdicción, rebasando su capacidad técnica y de recursos [...].

² 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 situación de calamidad pública en su respectiva jurisdicción. Las declaratorias de situación de calamidad pública se producirán y aplicarán, en lo pertinente, de conformidad con las reglas de la declaratoria de la situación de desastre".



2012; y ii) el segundo, la declaración propiamente dicha de "urgencia manifiesta" de que trata el artículo 42 del Estatuto General de Contratación, amparado o fundamentado en la declaración previa del desastre o calamidad.

Sin el primer acto administrativo no es posible expedir el segundo, es decir, para declarar la urgencia manifiesta es imprescindible que el presidente de la república o el gobernador o el alcalde, según el caso, hayan declarado la situación de desastre o la declaración de calamidad. Lo anterior, porque la situación de calamidad pública o la situación de desastre depende tanto de la ocurrencia de los hechos que dan lugar a las mismas como de la declaración del órgano competente, de manera que ninguna se configura a falta de alguna de estas condiciones.

3. Expedición de Actos Administrativos para la habilitación de las medidas especiales de contratación.

- **CALAMIDAD Y DESASTRE – Fondo Nacional de Gestión de Riesgo**, cuando se trate de la causal de medidas especiales establecida en el Ley 1523 del 2012, esto quiere decir la contratación celebrada por los Municipios y sus fondos de gestión del riesgo o la que provenga del Fondo Nacional de Gestión del Riesgo, la entidad solo deberá declarar la situación de desastre o la situación de calamidad pública para contratar con el derecho privado, y los principios de la función administrativa y de la gestión fiscal.

Lo cual supone tener en cuenta que, de conformidad con el artículo 47, se constituyó el Fondo Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres como un patrimonio autónomo, destinado a adoptar medidas de conocimiento y reducción del riesgo de desastres, preparación, respuesta, rehabilitación y reconstrucción, a través de mecanismos de financiación dirigidos a las entidades involucradas en los procesos y a la población afectada por la ocurrencia de desastres, cuyo régimen contractual es el de las empresas industriales y comerciales, sin perjuicio de las facultades especiales para atender situaciones de desastres y evitar la extensión de los efectos.

- **URGENCIA MANIFIESTA – Situación de calamidad o desastre**, declarada la situación de calamidad o la situación de desastre bajo los criterios señalados en el artículo 59 de la Ley 1523 de 2012, por parte de la autoridad competente, las demás entidades estatales –de conformidad con el artículo 42 de la Ley 80 de 1993– quedan facultadas para declarar, a continuación, la causal de contratación directa denominada "urgencia manifiesta", mediante un acto administrativo propio, autónomo, que tiene como fundamento fáctico y jurídico la declaración de situación de calamidad o la situación de desastre.

Lo anterior significa que para contratar directamente no basta con la declaración de desastre o de calamidad. Es decir, se necesitan dos (2) actos administrativos concurrentes para que pueda contratarse directamente por urgencia manifiesta: i) el primero en el tiempo, la declaración de la situación de calamidad pública o la declaración de la situación de desastre, de conformidad con lo establecido en el Capítulo VI de la Ley 1523 de 2012; y ii) el segundo, la declaración propiamente dicha de "urgencia manifiesta" de que trata el artículo 42 del Estatuto General de Contratación, amparado o fundamentado en la declaración previa del desastre o calamidad.

4. Recomendaciones Finales

- Cuando los Municipios tienen creados sus Fondos de gestión del Riesgo como lo establece la Ley, estos quedan facultados para hacer uso de las medidas de contratación establecida en el artículo 66 de la Ley 1523 del 2012. (Contratación entre Privados)
- Cuando los Municipios no tengan creados sus Fondos de gestión del Riesgo, pero requieren medidas de contratación inmediatas con ocasión a la declaratoria de Calamidad Pública, estos deberán Decretar la Urgencia Manifiesta para hacer uso de la contratación directa de que trata el artículo 42 y 43 de La Ley 80. (Contratación Pública)
- Para hacer uso de la contratación de Urgencia Manifiesta, amparados bajo la causal: cuando se trate de conjurar situaciones excepcionales relacionadas con hechos de calamidad o constitutivos de fuerza mayor o desastre que demanden actuaciones inmediatas y, una vez declarada la calamidad pública o de desastre la entidad deberá decretarla urgencia manifiesta en un acto administrativo independiente.



Así mismo es importante recalcar que el uso indebido, desproporcionado o sin los soportes legales y técnicos adecuados, no solo compromete la legalidad de la contratación, sino que también pone en riesgo la eficiencia, la transparencia y la equidad en la gestión pública. Por ello, se hace necesario recordar que:

1. La urgencia manifiesta y la calamidad pública no eximen del control fiscal ni de la responsabilidad individual de quienes toman decisiones.
2. Debe mantenerse la trazabilidad, justificación documental y técnica que respalde la declaratoria y la contratación derivada.
3. Es esencial asegurar que los recursos se dirijan efectivamente a superar la situación excepcional, evitando contrataciones innecesarias o sobredimensionadas.
4. La publicidad, la selección objetiva y la planeación no deben abandonarse del todo, aun en contextos de urgencia; por el contrario, deben adaptarse al marco excepcional con criterios de prudencia y responsabilidad.

CONSIDERACION FINAL:

Para evitar el inicio de un proceso administrativo sancionatorio (ART. 101 DE LA LEY 42 DE 1993) y con el propósito de dar cumplimiento a lo dispuesto en las Resoluciones N.º 000632 del 30 de octubre de 2023 y N.º 003 de 2025, relacionadas con los procedimientos de control fiscal y la rendición de cuentas en escenarios de excepcionalidad administrativa, se INSTA a todos los sujetos de control fiscal que remitan a esta Contraloría, dentro del plazo improrrogable de cinco (5) días hábiles siguientes a la celebración de la contratación derivada de la declaratoria de calamidad pública o urgencia manifiesta, el expediente contentivo de todos los documentos que dieron origen a la misma, conforme a los lineamientos establecidos en las resoluciones antes mencionadas.

El incumplimiento de esta obligación podrá dar lugar a observaciones en el ejercicio del control fiscal.

El buen uso de estas **FIGURAS JURÍDICAS EXCEPCIONALES** demuestra no solo compromiso con la legalidad, sino también con el principio de eficiencia del gasto público y la confianza ciudadana. Como órgano de control, estaremos atentos a verificar que cada declaratoria cuente con los soportes normativos, técnicos y financieros correspondientes y que las decisiones adoptadas respondan de forma proporcional a la situación que se pretende resolver.

Los invitamos a actuar con diligencia, prudencia y transparencia, haciendo de estas herramientas excepcionales un instrumento de solución real y no una vía de evasión de las modalidades de contratación que establece la ley.

Esta circular proporciona una guía general y clara sobre cuándo y cómo utilizar las figuras de calamidad pública y urgencia manifiesta, asegurando que se sigan los procedimientos adecuados y que se mantenga la transparencia en todo momento.

Atentamente,

REYNALDO MATEUS BELTRAN
Contralor General de Santander