

CGR-OJ- 001 - 2026

80112 -

Bogotá D.C.,

Doctor:  
**JOHN ALEXANDER RESTREPO RAMIREZ**  
**Abogado**  
[responsabilidadlegaljr@hotmail.es](mailto:responsabilidadlegaljr@hotmail.es)

Referencia: Radicado externo SIGEDOC 2025ER0275345 y SIPAR 2025-359717-82111-CO del 21 de noviembre de 2025.

Tema: **URGENCIA MANIFIESTA – CONTRATACIÓN DIRECTA.**

Respetado doctor Restrepo:

La Oficina Jurídica de la Contraloría General de la República -CGR- recibió la consulta citada en la referencia<sup>1</sup> el día 21 de noviembre de 2025, la cual procede a responder a continuación:

## 1. Antecedentes

Mediante el oficio citado en la referencia el peticionario le solicitó a la Oficina Jurídica de la Contraloría General de la República lo siguiente:

*"Por medio de la presente y acudiendo a sus múltiples funciones me permito solicitar se me oriente, de información o conceptúe sobre lo siguiente:*

1. *¿Es posible que las entidades territoriales como alcaldías municipales y gobernaciones una vez declarada la Calamidad pública puedan contratar directamente, sin ser necesario decretar de la Urgencia manifiesta y sea*

<sup>1</sup> Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, Art. 14, numeral 2º, sustituido por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015: "Las peticiones mediante las cuales se eleva una consulta a las autoridades en relación con las materias a su cargo deberán resolverse dentro de los treinta (30) días siguientes a su recepción".



*simplemente con la declaratoria de calamidad pública la que habilite la contratación directa?*

2. *¿La contralorías municipales y territoriales tienen que pronunciarse o emitir algún concepto o es simplemente sobre la urgencia manifiesta y la contratación que se desprenda de ello, en razón del art. 42 y 43 de la ley 80 de 1993?*

3. *¿En razón del artículo 66 de la ley 1523 de 2012 pueden las entidades que declaran la calamidad pública contratar directamente?*

4. *¿Deben las Contralorías territoriales pronunciarse o emitir concepto o revisar el desarrollo de una calamidad pública en razón del artículo 66 de la ley 1523 de 2012, o el pronunciamiento es solo cuando se declare la urgencia manifiesta tal y como demanda el artículo 42 y 43 de la ley 80?*

## **2. Alcance del Concepto y competencia de la Oficina Jurídica**

Los conceptos emitidos por la Oficina Jurídica de la Contraloría General de la República son orientaciones de carácter general que no comprenden la solución directa de problemas específicos, ni el análisis de actuaciones particulares.

En cuanto a su alcance, no son de obligatorio cumplimiento o ejecución<sup>2</sup>, ni tienen el carácter de fuente normativo y sólo pueden ser utilizados para facilitar la interpretación y aplicación de las normas jurídicas vigentes en materia de control fiscal.

Por la anterior, la competencia de la Oficina Jurídica para absolver consultas se limita a aquellas que formulen las dependencias internas de la CGR, los empleados de las mismas y las entidades vigiladas *"sobre interpretación y aplicación de las disposiciones legales relativas al campo de actuación de la Contraloría General"*<sup>3</sup>, así como las formuladas por las contralorías territoriales *"respecto de la vigilancia de la gestión fiscal y las demás materias en que se deban actuar en armonía con la Contraloría General"*<sup>4</sup> y las presentadas por la ciudadanía respecto de las *"consultas de orden jurídico que le sean formuladas a la Contraloría General de la República"*<sup>5</sup>.

En este orden, mediante la expedición del concepto se busca *"orientar a las dependencias de la CGR en la correcta aplicación de las normas que rigen para la vigilancia de la gestión fiscal"*<sup>6</sup> y *"asesorar jurídicamente a las entidades que ejercen*

<sup>2</sup> Art. 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, modificado por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015.

<sup>3</sup> Art. 43, numeral 4° del Decreto Ley 267 de 2000

<sup>4</sup> Art 43, numeral 5° del Decreto Ley 267 de 2000

<sup>5</sup> Art 43, numeral 12° del Decreto Ley 267 de 2000

<sup>6</sup> Art 43, numeral 11° del Decreto Ley 267 de 2000

*el control fiscal en el nivel territorial y a los sujetos pasivos de vigilancia cuando estos lo soliciten”<sup>7</sup>.*

Se aclara que no todos los conceptos implican la adopción de una doctrina e interpretación jurídica que comprometa la posición institucional de la CGR, porque de conformidad con el artículo 43, numeral 16 del Decreto Ley 267 de 2000<sup>8</sup>, esta calidad solo la tienen las posiciones jurídicas que hayan sido previamente coordinadas y con la(s) dependencia(s) implicada(s).

### **3. Precedente doctrinal de la Oficina Jurídica.**

Esta Oficina se ha pronunciado sobre aspectos relacionados con el tema objeto de estudio, en lo referente a la Urgencia Manifiesta véase los conceptos CGR-OF-0109-2019 con radicado interno 2019ER0060559, CGR-OF-0092-2020 con radicado interno 2020ER0055223, CGR-OF-0024-2022 con radicado interno 20221E0005367, cuyos fundamentos se retoman en lo pertinente a la presente respuesta, los cuales pueden ser consultados en el aplicativo SINOR (Normatividad y Relatoría), a través de la página web institucional: [www.contraloria.gov.co](http://www.contraloria.gov.co) en el micrositio “Normatividad”.

### **4. Consideraciones Jurídicas**

#### **4.1 Problema Jurídico**

En el presente concepto se desarrollarán los siguientes problemas jurídicos, los cuales, dan respuesta a los 4 interrogantes planteados por el solicitante:

1. ¿Es posible que las entidades territoriales como alcaldías municipales y gobernaciones, una vez declarada la calamidad pública, puedan contratar directamente sin que sea necesario decretar la Urgencia Manifiesta en virtud a lo señalado por el artículo 66 de la Ley 1523 de 2012?
2. ¿Las contralorías territoriales deben pronunciarse sobre la calamidad pública decretada o sobre la urgencia manifiesta según lo estipulado en los artículos 42 y 43 de la Ley 80 de 1993?

<sup>7</sup> Art 43, numeral 14 del Decreto Ley 267 de 20000

<sup>8</sup> Art 43 OFICINA JURÍDICA. Son funciones de la Oficina Jurídica: (...) 16.Coordinar con las dependencias la adopción de una doctrina e interpretación jurídica que la comprometa la posición institucional de la Contraloría General de la república en todas aquellas materias que por su importancia ameriten dicho pronunciamiento o por implicar una nueva postura de naturaleza jurídica de cualquier orden.



## 4.2 Urgencia Manifiesta

El artículo 42 de la Ley 80 de 1993 consagra la procedencia de la Urgencia Manifiesta señalando que:

**“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.

La urgencia manifiesta se declarará mediante acto administrativo motivado”<sup>9</sup>.

Al respecto, el Consejo de Estado señaló que:

*“en materia de contratación estatal, son varios los actos administrativos que se pueden proferir. No obstante, la doctrina y la jurisprudencia suelen distinguir entre los que se producen una vez celebrado el contrato y aquellos que se emiten durante la etapa previa a la suscripción del mismo, los que han sido calificados como actos previos, precontractuales o separables del contrato.*

*Considera la Sala, que dentro de la categoría de los actos precontractuales se deben incluir aquellos mediante los cuales se declara la urgencia manifiesta, ya que su finalidad es determinar, ordenar o autorizar la celebración de contratos de forma directa, obviando los procedimientos de selección que normalmente deben adelantarse para escoger un contratista.*

*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”<sup>10</sup>.*

<sup>9</sup> Artículo 42, Ley 80 de 1993

<sup>10</sup> Consejo de Estado, sección tercera. Sentencia de 7 de febrero de 2011.



Tal como se evidencia en la norma y jurisprudencia citadas, la urgencia manifiesta se debe declarar mediante acto administrativo motivado, el cual, debe demostrar la necesidad que tiene administración de recurrir a este mecanismo de contratación ya que *"esta figura tiene un régimen jurídico especial, pues es el único caso en que el legislador permite expresamente el contrato consensual (...) 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"*<sup>11</sup>.

#### 4.3 Control Automático de la Contratación de Urgencia Manifiesta

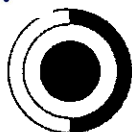
Al respecto el artículo 43 de la Ley 80 de 1993 consagra que:

**"Artículo 43. Del Control de la Contratación de Urgencia.** Inmediatamente después de celebrados los contratos originados en la urgencia manifiesta, éstos y el acto administrativo que la declaró, junto con el expediente contentivo de los antecedentes administrativos, de la actuación y de las pruebas de los hechos, se enviará al funcionario u organismo que ejerza el control fiscal en la respectiva entidad, el cual deberá pronunciarse dentro de los dos (2) meses siguientes sobre los hechos y circunstancias que determinaron tal declaración. Si fuere procedente, dicho funcionario u organismo solicitará al jefe inmediato del servidor público que celebró los referidos contratos o a la autoridad competente, según el caso, la iniciación de la correspondiente investigación disciplinaria y dispondrá el envío del asunto a los funcionarios competentes para el conocimiento de las otras acciones. El uso indebido de la contratación de urgencia será causal de mala conducta. Lo previsto en este artículo se entenderá sin perjuicio de otros mecanismos de control que señale el reglamento para garantizar la adecuada y correcta utilización de la contratación de urgencia"<sup>12</sup>.

Frente a este ejercicio de control, el Consejo de Estado afirma que éste *"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*

<sup>11</sup> Consejo de Estado, sección tercera. Sentencia de 27 de abril de 2006.

<sup>12</sup> Artículo 43, Ley 80 de 1993.



**CONTRALORÍA**  
General de la República

*utilidad, ya que puede impulsar la realización de otras investigaciones de tipo penal o disciplinario<sup>13</sup>.*

En lo relativo a la consulta elevada, y en fundamento a la normativa citada, la competencia de la Contraloría, de conformidad a las facultades atribuidas por la ley, consiste en, una vez declarada la urgencia manifiesta, ejercer control automático y verificar la motivación de los hechos que la fundan, ello en aras de determinar si éstos se ajustan a los presupuestos legales.

#### **4.4 Calamidad Pública**

El numeral 5 del artículo 4 de la Ley 1523 de 2012 define la calamidad pública como:

*"Artículo 4. Definiciones. Para efectos de la presente ley se entenderá por: (...)*

- 5) *Calamidad Pública: Es 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, las personas, los bienes, la infraestructura, los medios de subsistencia, la prestación de servicios, los recursos ambientales, causa daños o pérdidas de vidas humanas O animales, materiales, económicas o ambientales, generando una alteración intensa, grave y extendida en las condiciones normales de funcionamiento de la población, en el respectivo territorio, que exige al municipio, distrito o departamento ejecutar acciones de respuesta a la emergencia, rehabilitación y reconstrucción<sup>14</sup>.*"

Para su declaratoria, los gobernadores y alcaldes, previo concepto favorable del Consejo Departamental, Distrital o Municipal de Gestión del Riesgo, podrán declararla en su respectiva jurisdicción<sup>15</sup> mediante acto administrativo, en donde se debe señalar, según su naturaleza y competencia de las entidades y organismos que participen en la ejecución del plan de acción específico, las labores que deberán desarrollar y la forma como se someterán a la dirección, coordinación y control por parte de la entidad o funcionario competente. Igualmente, se determinará la forma y modalidades en que podrán participar las entidades y personas jurídicas privadas y la comunidad organizada en la ejecución del plan<sup>16</sup>.

<sup>13</sup> Consejo de Estado, sección tercera. Sentencia de 7 de febrero de 2011.

<sup>14</sup> Numeral 5, artículo 4 de la Ley 1523 de 2012.

<sup>15</sup> Artículo 57 de la Ley 1523 de 2012.

<sup>16</sup> Artículo 62 de la Ley 1523 de 2012.



Respecto a las medidas especiales de contratación la ley señala que:

*"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.<sup>17</sup>"*

De conformidad a lo expuesto en la norma anterior, en especial, a su parágrafo, todo contrato celebrado en virtud de la declaración de calamidad pública, se someterá al control fiscal de que tratan los artículos 42 y 43 de la Ley 80 de 1993, es decir, al control automático por parte del funcionario u organismo que ejerza el control fiscal en la respectiva entidad, pronunciándose el mismo dentro de los dos (2) meses siguientes sobre los hechos y circunstancias que determinaron tal declaración.

## 5. Conclusión

5.1 Tal y como señala el artículo 66 de la Ley 1523 de 2012, 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, en donde se establece que las entidades estatales que por disposición legal cuenten con un

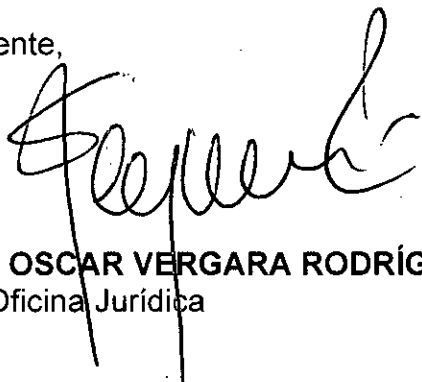
<sup>17</sup> Artículo 66 de la Ley 1523 de 2012.

**CONTRALORÍA**  
General de la República

régimen contractual excepcional al del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, aplicarán en desarrollo de su actividad contractual, acorde con su régimen legal especial, los principios de la función administrativa y de la gestión fiscal de que tratan los artículos 209 y 267 de la Constitución Política, respectivamente según sea el caso y estarán sometidas al régimen de inhabilidades e incompatibilidades previsto legalmente para la contratación estatal.

5.2 El control automático a contratación por Urgencia Manifiesta de que tratan los artículos 42 y 43 de la Ley 80 de 1993, es exigible a los contratos celebrados por las entidades territoriales en virtud a las medidas especiales de contratación de que trata el artículo 66 de la Ley 1523 de 2012, por lo que la entidad ejecutora deberá enviar una vez firmados los contratos, copias de estos y los antecedentes al funcionario u organismo que ejerza el control fiscal en la respectiva entidad, quienes deberán pronunciarse sobre los hechos y circunstancias que determinaron la declaratoria de calamidad, dentro de los dos (2) meses siguientes a la fecha de envío.

Cordialmente,



**CARLOS OSCAR VERGARA RODRÍGUEZ**  
Director Oficina Jurídica

Proyectó: Eymi Daniela Beltrán Ardila  
Revisó: Gabriel Andrés Hilarión Amaya  
Radicado: SIGEDOC 2025ER0275345 y SIPAR 2025-359717-82111-CO del 21 de noviembre de 2025.  
TRD. 80112-033 – Conceptos Jurídicos. Conceptos Jurídicos.