

DA0024  
2013  
Ej. 1

1323735

LA URGENCIA MANIFIESTA

JAVIER EDUARDO CAMACHO MEZA  
JUAN DE DIOS ESCORCIA NIEBLES

UNIVERSIDAD SIMON BOLIVAR  
FACULTAD DE DERECHO  
ESPECIALIZACION EN DERECHO ADMINISTRATIVO  
BARRANQUILLA 2013

1

LA URGENCIA MANIFIESTA

JAVIER EDUARDO CAMACHO MEZA

JUAN DE DIOS

DIRECTOR: DR JORGE BOLIVAR BERDUGO

UNIVERSIDAD SIMON BOLIVAR

FACULTAD DE DERECHO

ESPECIALIZACION EN DERECHO ADMINISTRATIVO

BARRANQUILLA 2013

## CONTENIDO

I. Resumen .....	4
II. Introducción.....	5
III. Antecedentes Históricos.....	7
IV. Naturaleza Jurídica.....	9
V. Análisis General de la Urgencia Manifiesta..	11
VI. Conclusión.....	23
VII. Bibliografía.....	27

## RESUMEN

La Ley 80 de 1993, autoriza al jefe o representante legal de la entidad estatal para hacer la declaración de urgencia, con el carácter de "manifiesta", cuando se presenten situaciones excepcionales relacionadas con calamidades, desastres, hechos de fuerza mayor, guerra exterior o conmoción interior, emergencia económica, social o ecológica o vinculadas a la imperiosa necesidad de impedir la paralización de un servicio público y, como consecuencia, para prescindir del procedimiento de licitación, selección abreviada o concurso públicos que es el que ordinariamente rige cuando se trata de escoger al contratista, de manera que pueda hacerlo directamente y de manera inmediata, aunque sin prescindir del cumplimiento del deber de selección objetiva, y sin olvidar que esta debe declararse mediante acto administrativo motivado y someterse por partes de los organismos competentes a un estricto control después de originados los respectivos contratos de urgencia manifiesta.

## INTRODUCCION

Con el fundamento de los principios constitucionales y la materialización de los fines estatales, el estatuto de contratación pública (ley 80 de 1993), permite contratar bienes obras y servicios a través de los diferentes mecanismos de selección del contratista. En aras de satisfacer las necesidades de la comunidad, respetar y acatar los principios rectores de la contratación pública entre lo que encontramos el principio de transparencia.

Se han fijado unos procedimientos propios para contratar en eventos especiales tales como " LA URGENCIA MANIFIESTA " en la cual con ocasión de la presencia de circunstancias especiales se abre la posibilidad de justificar la excepción de la regla general que es licitación pública o el concurso público para elegir a los particulares que pueden prestar sus servicios a la sociedad permitiendo de esta forma a las entidades acudir al mecanismo de contratación directa, por lo tanto el presente ensayo tiene como objetivo principal estudiar y hacer entender el concepto real y la importancia de la urgencia manifiesta fenómeno jurídico contemplado en el artículo 42 de la ley 80 de 1993 para efecto taxativamente allí mencionado tema que es de suma importancia y de interés

general para los estudiosos del derecho en especial para el derecho administrativo, para los funcionarios responsables de celebrar los contratos, para las veedurías ciudadanas y para la comunidad en general.

## ANTECEDENTES HISTORICOS

Para adentrarse en la historia de la urgencia manifiesta en Colombia, hay que retroceder en el tiempo al año de 1912 a la ley 110 de 23 de noviembre, la cual expidió el Código Fiscal Nacional, que establecía la posibilidad de prescindir de la Licitación Pública cuando hubiere urgencia evidente calificada por los ministros "para esta época todo contrato estatal debía contener distintas autorizaciones para su ejecución, tales como la aprobación del Presidente de la Republica, en algunos casos la autorización del Congreso de la Republica y finalmente el control de legalidad del Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo".

Tres años más tarde la ley 65 de 1915 modifica el Código Fiscal Nacional y establece que para los efectos de la urgencia manifiesta solo sería necesaria la autorización del presidente de la Republica, eliminando de tajo el Control de Legalidad que antes exigía.

La ley 61 de 1921, incorpora a la urgencia manifiesta la condición para hacer uso de ella, solo si fuese requerido conjurar necesidades inmediatas de orden público, seguridad nacional o amenaza la calamidad como una epidemia o

inundación, no sin antes ser autorizada por el respectivo Consejo de Ministro, en el año 1964 la ley 4ta en su artículo 5to, literal b, dispuso el uso de la urgencia manifiesta cuando existiere inminente paralización, suspensión o daño de un servicio público, o en los casos de calamidad o grave perjuicio social.

Posteriormente aparece el decreto ley 150 de 1976 de 29 de enero, regulando más concienzudamente de las entidades estatales incluyendo la nulidad absoluta de los contratos que se hubieren presentado bajo el influjo del abuso o desviación de poder del funcionario público responsable de la contratación. Misma postura reflejo la ley 222 de 1983 adicionando para la nulidad de los contratos celebrados con la ocasión de la urgencia manifiesta la falta de competencia de los funcionarios.

Pese a que efectivamente la declaratoria de urgencia manifiesta para la celebración de contratos estatales requería inicialmente de un origen político, la falta de control posterior pudo generar abusos en el uso de ella.

(Ensayo de la universidad de la sabana presentado por Arelis Figueroa)

## NATURALEZA JURIDICA

Para dar continuidad con el tema sub examine, es menester hacer una revisión a los presupuestos normativos y estipulación desarrolladas por la Constitución política, ley 80 del 1993, ley 1150 del 2007, ley 610 de 2002, decreto 2474 de 2008 y así como la doctrina vigente

Apoyado en los concepto del Dr. JORGE ELIECER FANDIÑO, (Modalidades de Selección de Contratista edición 2012 el Dr. JAIME VIDAL PERDOMO, Derecho Administrativo 3 edición 2010, Y EL Dr. ERNESTO MATALLANA CAMACHO. Manual de Contratación de la Administración Pública. Nomos impresores. Bogotá. 1993 Universidad Externado de Colombia, 2009.

la doctrina definió la urgencia manifiesta como una causal de contratación directa vinculada con situaciones apremiantes que implica la necesidad inmediata de bienes, obras y servicios, según nuestro criterio apoyado en lo conceptos de de los dos autores "la ley en aplicación de lo relacionado de la preeminencia del interés público, se critica los principios de igualdad y la transparencia que sustentan la licitación o concurso , por entender que un proceso de esa naturaleza, conlleva un tiempo que no es posible perder que si se trata de no afectar el interés público que solicita y necesita con el fin de satisfacer su necesidad, el bien, obra

o servicio", también hacemos referencia que el artículo 2  
numera 4 de la ley 1150 de 2007 anota que es causal de  
contratación directa la urgencia manifiesta declarada, lo  
cual expresamente indica que no habrá selección del  
contratista si no una contratación directa que permita  
minimizar el tiempo y contrarrestar las circunstancias  
adversas,

## **ANALISIS GENERAL DE LA URGENCIA MANIFIESTA**

Concretando nuestro ensayo El artículo 42 de la ley 80 de 1993, ha consagrado la urgencia manifiesta como un condición expresa de hacer viable la celebración de contratos ante la imposibilidad del tiempo para adelantar un proceso de licitación o selección abreviada así las cosas la urgencia manifiesta debe de declararse mediante acto administrativo motivado, cuando se configure algunas causales tales como lo estipula Dr. JORGE ELIECER FANDIÑO, (Modalidades de Selección de Contratista edición 2012 leyer) y en el cual apoyo lo siguiente.

A) Cuando la continuidad del servicio exige un suministro de bienes o la prestación de servicio como la ejecución de obras en inmediato

Esta situación concierne a que el servicio a cargo de una entidad puede interrumpir e ir en contra de los fines del Estado, como es la adecuada prestación del servicio y la efectividad de los derechos e intereses de los administradores reconocidos por la ley. Si no se acude en forma inmediata al suministro de bienes, a la prestación de determinadas servicios o la ejecución de determinadas obras, que tenga por objeto la no interrupción y haya que asegurar su plena continuidad

esta causa se origina por falta o deficiente Planeación y los funcionarios responsables no están excluidos de la responsabilidad penal y disciplinaria en que puedas incurrir.

B) Cuando se presentan situaciones relacionadas con los Estados de excepción esta causa hace referencia a los eventos en que el territorio nacional o una parte de él se encuentre sometido al estado de conmoción interna guerra exterior o emergencia económica y requieren de bienes y servicios para conjurar situaciones relacionadas contra el estado de excepción, concepto de estado.

C) Cuando se trate de prevenir o conjurar situaciones excepcionales por la materialización de los hechos, relacionados con la calamidad constitutivo de fuerza mayor o desastre que soliciten una acción inmediata con el de garantiza la vulneración de los derechos fundamentales de la sociedad.

Esta causa demanda acciones inmediatas para atender la situación de urgencia que impide realizar un

procedimiento de selección, porque se extendería los efectos de la situación que se pretende sortear.

D) Cuando se trate de situaciones similares a las anteriores que imposibiliten acudir a los procesos de selección públicos.

Cabe anotar que los contratos se den por vigencia manifiesta están sujetos al sistema de selección de la contratación directa y según la ley se puede ejecutar el contrato sin que se haya elevado por escrito e incluso sin que se haya acordado precio y sin el certificado de disponibilidad presupuestal no obstante lo anterior se debe dejar la constancia escrita de la situación de urgencia y además este se debe aclarar mediante un acto administrativo, un tema importante de señalar que por el carácter inminente de las causales que originan la urgencia manifiesta

Teniendo en cuenta las consideraciones de la Corte constitucional. Mediante sentencias C- 772 de 1998 y C-246 de 04 de abril de 2011, No se encuentra ningún reparo de constitucionalidad a la declaración de la Urgencia manifiesta regulada en el artículo 42 de la ley 80 de 1993 y sus normas concordantes, puesto que constituye una justificada excepción

a los procedimiento reglado de la selección objetiva si se tiene en cuenta que su aplicación se encuentra sujeta a la existencia de situaciones evidentes de calamidad pública o desastres que afecte de manera inminente la prestación de un servicio, que son circunstancias que su propia naturaleza hacen imposible acudir al trámite de escogencia reglada del contratista.

Y sin olvidar que las posibles extralimitaciones que genere la aplicación práctica de este instrumento- que de por si son ajenos al juicio de constitucionalidad las normas acusadas se ven morigerando por la exigencia de que la declaración de la Urgencia manifiesta conste en acto administrativo como se explicó anteriormente y se someta a unos controles consagrado en el artículo 43 de la ley 80 de 1993 "**control de la contratación de urgencia**", El cual hace referencia que inmediatamente después de celebrado los contratos originados en la urgencia manifiesta, estos y el acto administrativo que la declaró, junto con el expediente contentivo del antecedente administrativo. De la actuación y de las pruebas de los hechos, se enviaran al funcionario u organismo que ejerza el control fiscal en la respectiva entidad, el cual deberá pronunciarse dentro de los dos meses siguientes sobre los hechos y circunstancias que determinar la declaración. Si fuere procedente, dicho funcionario u organismo deberán

solicitar al jefe inmediato del servidor público que celebros los referidos contratos o a la autoridad competente, según el caso. La iniciación de la correspondiente investigación disciplinaria y dispondrá del envío del asunto a los funcionarios competente para el conocimiento de las otras acciones. Ya que el uso indebido de la urgencia manifiesta será causa de mala conducta.

Lo previsto en el artículo 43 der la ley 80 de 1993 se entenderá sin perjuicio de otros mecanismos de control que señale el reglamento para garantizar la adecuada y correcta utilización de la contratación de urgencia

Por lo tanto los organismos de control competentes como, la Contraloría y la Procuraduría General de la Nación en virtud de lo anterior y el principio de Transparencia y con fundamento en lo previsto en el artículo 4 del Decreto 2474 de 2008, la convocatoria pública, a través de licitación, selección abreviada y concurso de méritos, constituye **la regla general** para la escogencia de contratistas. De forma excepcional, el ordenamiento jurídico permite que, en los casos expresamente señalados por el legislador, las entidades estatales no acudan a la regla general sino, por el contrario, a la contratación directa, de carácter especial y, por ende, de aplicación restrictiva, que se circunscribe

únicamente a las causales del numeral 4 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007. De manera preventiva, y con el fin de que no se quebrante los principios de la contratación y de promover la utilización adecuada de la causal de contratación directa "*Urgencia Manifiesta*" se presentan las siguientes recomendaciones , mediante circular conjunta 014 del primer de junio de 2011.

Verificar que los hechos y circunstancias que se pretenden atender o resolver con la declaratoria de urgencia manifiesta, se adecuen a una de las causales señaladas para el efecto en la Ley 80 de 1993 artículo 42. (Circular conjunta 014 del primer de junio de 2011.)

Confrontar los hechos, el procedimiento de contratación que se emplearía ordinariamente para resolverlos o atenderlos y los tiempos de gestión que implicaría adelantar el procedimiento de contratación correspondiente, frente a la inmediatez que exige la satisfacción del interés general. (Circular conjunta 014 del primer de junio de 2011.).

Declarar la urgencia manifiesta, elaborando el acto administrativo correspondiente. Para realizar la contratación derivada, pese a que no se requiere la elaboración de estudios previos ni la celebración de un contrato por

escrito, resulta aconsejable: (Circular conjunta 014 del primer de junio de 2011.)

Determinar la idoneidad de quien celebra el contrato, más aún cuando los bienes a entregar, los servicios a prestar o las obras a realizar impliquen un grado de complejidad, (Circular conjunta 014 del primer de junio de 2011.)

Responsabilidad social, manejo de información reservada o de seguridad que pueda afectar a la comunidad.

Atender la normatividad que en materia de permisos, licencias o autorizaciones similares exista, constatando que para la ejecución del contrato se cuenten con las medidas de seguridad industrial, manejo ambiental y demás aspectos que puedan afectar su exitosa finalización. (Circular conjunta 014 del primer de junio de 2011.)

Verificar que el valor del contrato se encuentre dentro de los precios del mercado para el bien, obra o servicio.

Designar un supervisor o interventor idóneo para ejercer las labores de seguimiento y control de lo pactado, de forma diligente y oportuna.

Tener claridad y, preferiblemente, dejar constancia de las condiciones del contrato, especialmente de aquellas que

resulten sustanciales: objeto, plazo, valor, obligaciones, habilidad del contratista, forma de pago, indemnidad y amparo presupuestal, entre otras<sup>1</sup>. (Circular conjunta 014 del primer de junio de 2011.)

Efectuar los trámites presupuestales de ley para garantizar el pago posterior de lo pactado. (Circular conjunta 014 del primer de junio de 2011.)

Elaborar un informe sobre la actuación surtida, que evidencia todas las circunstancias, conceptos o análisis que fundamentaron la declaratoria de la urgencia. (Circular conjunta 014 del primer de junio de 2011.)

Declarada la urgencia y celebrado el contrato, o contratos derivados de ésta, se deberá poner en conocimiento de tal hecho, **de forma inmediata**, al órgano de control fiscal competente, remitiendo la documentación relacionada con el tema, para lo de su cargo. (Circular conjunta 014 del primer de junio de 2011.)

Coordinadamente la Contraloría General de la República-Auditoría General de la República - Procuraduría General de la Nación expidieron la anterior Circular que tiene como finalidad establecer los lineamientos generales para la utilización de la modalidad de Contratación Directa y evitar

su aplicación indebida, la elusión de los procedimientos legales de contratación y la pérdida de los recursos del Estado; dado que según informe de la contraloría general el 47 % de los procesos contractuales de los sujetos vigilados se realizan a través de esta modalidad. Invita a revisar las precisiones jurídicas, jurisprudenciales y doctrinales respecto a la declaratoria de urgencia para lo cual reseña el concepto, las características de la declaración y las implicaciones presupuestales de su declaratoria, esto desde el punto de vista preventivo sin olvidar que la contratación de urgencia manifiesta es objeto de control posterior, para verificar si los contratos se ajustaron o no, a la ley. Además, cuando los contratos se liquiden o terminen se ejercerá el control financiero, de gestión y de resultados, que complementa el **procedimiento** de vigilancia fiscal. Por lo tanto, es preciso observar que en la actuación relativa a la contratación directa por declaración de **urgencia manifiesta**, el control fiscal se ejerce a plenitud, con ejercicio de todas las atribuciones legales tendientes a determinar si el **procedimiento** se ajustó a las precisiones del estatuto suficiente para iniciar proceso de responsabilidad fiscal o de cualquier otra índole. El cont.

Partiendo de lo ya relacionado en nuestro proyecto sobre la urgencia manifiesta, y el control tan estricto que se realiza una vez materializados los contratos de contratación directa, y siguiendo el desarrollo es de suma importancia anotar que una indebida declaratoria de urgencia manifiesta y las consecuencias jurídicas del acto administrativo que la declara puede conducir a las inadecuadas interpretaciones, esto sin soslayar claro está, las consecuencias que para los funcionarios contraventores se han establecido puesto que son ellos quienes a su voluntad pueden aderezarla con el objetivo de lograr una contratación sin procesos públicos licitatorios. La Contraloría General de la República a través de los medios de comunicación ha venido denunciando, en varias oportunidades, que la selección de contratista a través de la declaratoria de la urgencia manifiesta, es uno de los mecanismos generadores de corrupción administrativa. El cual le ha representado al Estado pérdidas de miles de millones de pesos afectan el horario público, esto permite cuestionarse si efectivamente los funcionarios públicos le están dando una correcta aplicación a la institución de la urgencia manifiesta estipulada en el artículo 42 de la Ley 80 de 1993 Estatuto General de la Contratación Pública.

Teniendo como referente que en abril del 2009 el Contralor General Público un aviso de alarma de la urgencia manifiesta,

y claramente recordó que la selección directa de los contratistas del Estado no puede ser una situación generalizada que suspenda el estatuto de contratación, esto puede ser un indicador de que si se dan los casos en que esta figura eventualmente puede ser mal utilizada con el fin de que los funcionarios que ejecutan el presupuesto no incurran en faltas disciplinarias o comisiones de conductas punibles.

Deben de tener en cuenta una serie de obligaciones por la premura que trae de manera intrínseca la figura de la urgencia manifiesta. el artículo 26 de la ley 80 de 1993 establece que al momento de declararse la urgencia manifiesta el costo del contrato requeridos para conjurar la situación que dio origen a la declaratoria no podrá exceder al monto de la apropiaciones estipulado en la respectiva vigencia fiscal, en el evento que haya sido imposible establecer de antemano la remuneración del contratista, se podrá hacer uso de los servicios de un perito, y de igual forma, si fue imposible determinar el valor del contrato antes de que finalice la vigencia fiscal es procedente constituir una reserva presupuestal.

Ya para finiquitar nuestro proyecto creemos que es de suma importancia resaltar el concepto sobre el Principio de Responsabilidad

Que De conformidad con lo previsto en el numeral primero del artículo 26 de la Ley 80 de 1993, los servidores públicos están obligados a buscar el cumplimiento de los fines de la contratación, a vigilar la correcta ejecución del objeto contratado y a proteger los derechos de la entidad, del contratista y de los terceros que puedan verse afectados por la ejecución del contrato.

## Conclusiones

En las líneas anteriores se realizó una detallada relación de los controles de legalidad a los que está sujeta la declaratoria de la figura de la urgencia manifiesta (artículo 42 de la ley 80 de 1993). Vimos como la Procuraduría, la fiscalía, La jurisdicción de lo Contencioso Administrativo y la Contraloría velan por la correcta aplicación de esta figura jurídica, cada uno protegiendo los bienes jurídicos tutelados, correspondiente pero al mismo tiempo todos velando que se dé el mejor uso de ella, puesto que argumentar falsamente su declaratoria sin el lleno de sus requisitos y pudiéndose contratar por otro procedimiento, puede implicar sobrecostos para la administración, los cuales a todas luces deben evitarse.

De esto se colige, que cuando un funcionario decide declarar la urgencia manifiesta contraviniendo los presupuestos facticos, conculca no solo lo establecido en la ley 80 de 93, en su artículo 42, para su declaratoria, sino también el Código Contencioso Administrativo en su artículo 36, donde expone la importancia sobre las decisiones discrecionales de los funcionarios, el numeral 8 del artículo 24 de la 80 de 1993, sobre la desviación del poder y la máxima norma, la

Constitución política de Colombia, en su artículo 13 que defiende el derecho a la igualdad, derecho este, que es uno de los pilares materia contractual estatal, además el principio de legalidad que hace presumir la legalidad de los actos administrativos expedidos.

Configuradas todas estas violaciones a las normas relacionadas, se está frente a un funcionario que contraviniendo la norma con su conducta, habrá incurrido en la tipificación de la falta gravísima según el Código Disciplinaria Único (numeral 33 artículo 48) y que en consecuencia vicio el procedimiento de selección, pero independientemente el resultado correspondiente en materia disciplinaria lo más importante es lo que sigue, pues que resultaría inocuo que solamente el control llegue hasta esta punto, si una vez comprobada que la actuación del funcionario, no estuvo sujeta al derecho, no se procede a revocar el acto expedido o demandar la nulidad absoluta del acto de declaratoria de la urgencia manifiesta, sobre el cual ya se comprobó que fue declarado sin cumplir el lleno de los requisitos exigidos y que constituyó la base para la celebración de los contratos, que de no haber sido producto de una indebida declaratoria de la urgencia manifiesta pudieran haberse celebrado bajo los procedimientos de selección estipulados por la ley.

En este orden de ideas puede ya tenerse completamente claro que una vez se hace la revisión del trámite que declaro la urgencia manifiesta y la Contraloría correspondiente lo califique como no sujeto a derecho , es decir lo desaprueba por no proceder según los requisitos señalados para esta eventualidad es necesaria que pasen al control de jurisdiccional y de esta forma la jurisdicción de lo contencioso administrativo proceda a la anulación de los actos administrativo que expedidos por funcionarios con la capacidad legal para contratar y haciendo uso de falsas motivaciones o desvíos de poder, decretaron la urgencia manifiesta y celebraron contratos como consecuencias de ella.

La importancia de lo anterior radica en que la calificación negativa que arroja el primer control en la Contraloría, por sí sola no tiene el poder para detener el efecto de los actos ni del curso de la ejecución de los contratos que se celebraron, por ello es necesario que a continuación se incoe demanda de nulidad absoluta del acto administrativo de urgencia manifiesta la cual en consecuencia permitirá declarar nulos también los contratos celebrados.

Ahora bien con los hechos constituidos por la urgencia manifiesta, pese a que están contenidos en la norma, para muchos funcionarios puede generar desconciertos y duda, y

para otro no pocos, puede ser utilizada para contrataciones a dedo.

## BIBLIOGRAFIA

JORGE ELICER FANDIÑO, Modalidades de Selección de Contratista  
(El Contrato Estatal) edición 2012 leyer

JAIME VIDAL PERDOMO, Derecho Administrativo 3 edición 2010

JORGE ELICER FANDIÑO, Régimen jurídico del Contrato Estatal  
2009

MATALLANA CAMACHO. Ernesto. Manual de Contratación de la  
Administración Pública. Nomos impresores. Bogotá. 1993  
.Universidad Externado de Colombia, 2009.

MATALLANO CAMACHO. Ernesto. La Urgencia Manifiesta. Aspectos  
teóricos sustanciales procesales y los mecanismos de control  
de la institución. Edición de Tesis de grado n° 20.  
Universidad Externado de Colombia.2003

### **Leyes**

Constitución política de Colombia

Ley 80 de 1993

Ley 1150 de 2007

Ley 610 de 2000

Ley 42 1993

Ley 734 2002

### **Decretos**

Decreto 222 de 1993

Decreto 2474 de 2008

### **Sentencias**

Sentencia C- 246 de 04 de abril de 2011 (Corte Constitucional, Humberto Antonio Sierra Porto)

Sentencia C-772 de 1998 (Corte Constitucional, José Gregorio Hernández Galindo)

Sentencia c-685 de 1996 (Corte Constitucional, Carlos Gaviria Díaz)

Sentencia c- 2360 de 1996 (Corte Constitucional, Antonio Barrera Carbonell)

Sentencia 677 de 1995 (Concejo de Estado, sala de lo Contencioso Administrativo)

Circulares

Circular conjunta del 014 del 01 de junio de 2011  
Procuraduría General de la República y la Contraloría General  
de la Nación.

**Ensayo**

Universidad de la Sabana, Urgencia Manifiesta causal de  
contratación directa o excusa para contrata a dedo.