

	ARTICULO DEL TRABAJO DE GRADO	Código: F-PI-03
		Versión: 01
		Página 1 de 29

ALCANCES Y FUNDAMENTOS NORMATIVOS Y DOCTRINALES DE LA FIGURA DE LA URGENCIA MANIFIESTA EN LA CONTRATACIÓN ESTATAL EN COLOMBIA

SUANNY MOSQUERA MURILLO
E-mail: suamm79@hotmail.com
Institución Universitaria de Envigado

JUAN CARLOS OLARTE VELÁSQUEZ
E-mail: juancolarteve@hotmail.com
Institución Universitaria de Envigado

MARCO JOSÉ TORO SANABRIA
E-mail: marcojose-1113@hotmail.com
Institución Universitaria de Envigado

2015

Resumen: En este artículo se pretende llevar a cabo un análisis de los alcances y fundamentos normativos y doctrinales de la figura de la urgencia manifiesta en la contratación estatal en Colombia; para ello, se parte de la descripción de los fundamentos normativos de la contratación estatal; posteriormente, se realiza una caracterización de los elementos que configuran la urgencia manifiesta como mecanismo excluyente de la licitación pública en Colombia; y por último, se establecen los alcances de la urgencia manifiesta como mecanismo para excepcionar la licitación pública en la contratación estatal. Por tal motivo, se propuso un abordaje de tipo cualitativo, en el cual se procuró un análisis axiológico de la doctrina, la legislación y la jurisprudencia en torno al tema de los alcances y fundamentos normativos y doctrinales de dicha figura contractual.

Palabras claves: *contratación estatal, urgencia manifiesta, licitación pública, contratación directa, mecanismo excepcional.*

Abstract: This article is intended to carry out an analysis of the scope and normative and doctrinal foundations of the figure of the urgency manifested in government contracting in Colombia; for this, it is part of the description of the normative foundations of the state procurement; subsequently, a characterization of the elements that make up the urgency manifested as exclusionary mechanism of public bidding in Colombia is made; and finally, the scope of the urgency expressed as a mechanism to make an exception competitive bidding on state contracts are established. For this reason a qualitative approach, in which an axiological analysis of the doctrine, legislation and jurisprudence on the issue of the scope and normative and doctrinal foundations of this contractual figure sought was proposed.

Keywords: *government procurement, manifest urgency, public bidding, direct contracting, exceptional mechanism.*

1. INTRODUCCIÓN

De acuerdo con el artículo 42 de la Ley 80 de 1993, la urgencia manifiesta se presenta 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 públicos. Para que se declare, entonces, la urgencia manifiesta, ésta debe realizarse a través de acto administrativo debidamente motivado.

Se agrega en el párrafo del mencionado artículo 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.

Como puede verse, se trata de una figura excepcional diseñada en el marco del Estatuto General de la Contratación de la administración pública y por ese carácter de excepcionalidad está sometida a permanente debate, evaluación y contradicción aduciéndose razones sustanciales y procesales que abogan, unas por su implementación, y otras por su abolición.

El hecho es que la urgencia manifiesta es una figura que ha sido debatida, aunque no lo suficiente, sobretodo en el ámbito jurisprudencial de la Corte Constitucional colombiana, en donde se ha dejado por sentada la necesidad de mantener este mecanismo como herramienta justificada de excepción de los procedimientos reglados de selección objetiva, siempre y cuando se tenga en cuenta la existencia de situaciones evidentes de calamidad pública o de desastre que afecten de manera inminente la prestación de un servicio, que son circunstancias que por su propia naturaleza hacen imposible acudir a la licitación pública para el trámite de escogencia reglada de un contratista.

En este orden de ideas, por tanto, la urgencia manifiesta ha sido consagrada por todos los estatutos contractuales como una de las formas de excepcionar la regla general de la contratación, es decir, la licitación pública, en la medida en que ésta responde a situaciones que, como su nombre lo indica, están revestidas de una necesidad inminente e imperante que, so pretexto de proteger a la

comunidad, evitando o reparando un daño, requiere del actuar rápido, ágil y expedito de la administración pública.

Sin duda, la urgencia manifiesta ha tenido una trayectoria amplia en cuanto a su tratamiento normativo y práctico en Colombia; si bien la Ley 80 de 1993 transforma dicha figura y la dota de aspectos diferenciales, consagró la urgencia manifiesta como una de las causales de contratación directa en el numeral 1 del artículo 24; este numeral fue derogado por el artículo 32 de la Ley 1150 de 2007, pero expresamente reguló el tema en su artículo 2, al estipular que la escogencia del contratista se efectuará con arreglo a las modalidades de selección de licitación pública, selección abreviada, concurso de méritos y contratación directa, teniendo en cuenta que la modalidad de selección de contratación directa, solamente procederá, entre otros casos, en las situaciones de urgencia manifiesta.

Ahora, si bien la consagración normativa de la urgencia manifiesta, como causal de contratación directa, tiene como fuente normativa a la Ley 1150, es la Ley 80 en sus

artículos 42 y 43, la que de manera más amplia desarrolla la figura. Estas normas prescriben las características propias de la urgencia manifiesta y se convierten en el sustento normativo para la aplicación y desarrollo de tal figura.

Igualmente, se ha establecido por parte de la doctrina el señalamiento de diversos aspectos que permiten establecer su alcance y utilización; al respecto, ha dicho Dávila (2003) lo siguiente:

Esta causal de contratación directa está vinculada con situaciones apremiantes que implican la necesidad inmediata de bienes, obras o servicios. A tal punto que la ley, en aplicación del postulado de la preeminencia del interés público, sacrifica los principios de igualdad y transparencia que sustentan la licitación o concurso público, por entender que un proceso de esa naturaleza conlleva un tiempo que no es posible perder si se trata de no afectar el interés público que reclama apresuradamente el bien, obra o servicio (p. 331).

De lo anteriormente señalado, se pueden establecer algunas características de la urgencia manifiesta; en primer lugar, se observa cómo normativamente está circunscrita como una causal de contratación directa, pero que podría analizarse según su

	ARTICULO DEL TRABAJO DE GRADO	Código: F-PI-32
		Versión: 01
		Página 4 de 29

estructura material y práctica, como un procedimiento de selección independiente de los demás establecidos legalmente; en segundo lugar, y como algo determinante, se encuentra que esta figura se vincula con situaciones apremiantes que conllevan a la necesidad inaplazable de determinados bienes, obras o servicios, siendo esto su sustento, puesto que la urgencia manifiesta al establecerse como un mecanismo excepcional, busca la protección o la mínima afectación del interés público, mediante la continuidad de un servicio o el suministro de algunos bienes, que de no prestarse, comprometerían altamente el interés general; por esta razón y, como tercera consideración, es que se justifica la atenuación de algunos principios de la contratación pública.

Frente a este punto relativo a la aplicación de los principios, es importante señalar que aunque se trate de la aplicación de la urgencia manifiesta, esto no significa que pueda por ello incumplirse con los postulados principalísticos propios de la Contratación Administrativa, podría hablarse de una atenuación o flexibilización de los mismos, pero no de un abandono.

Ahora, en los términos Santofimio (2004), la urgencia manifiesta hace referencia a:

Un mecanismo excepcional, diseñado con el único propósito de otorgarle instrumentos efectivos a las entidades estatales para celebrar los contratos necesarios con el propósito 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 (p. 289).

Sin embargo, es importante destacar que también se caracteriza por su oposición a los procedimientos regulares de contratación. Al respecto, agrega Santofimio (2004) lo siguiente:

Si bien es cierto que el legislador ha incorporado el procedimiento de la urgencia manifiesta como una modalidad de la contratación directa, en nuestra opinión nos encontramos ante una figura plenamente autónoma y opuesta en su integridad a los conceptos de licitación pública, e incluso de la misma contratación directa (p. 289).

Es clara la posición doctrinaria en cuanto a que el establecimiento jurídico de la urgencia

	ARTICULO DEL TRABAJO DE GRADO	Código: F-PI-32
		Versión: 01
		Página 5 de 29

manifiesta, creó un procedimiento de selección de contratistas diferente y en todo caso independiente de cualquier otro; es la misma práctica y su estructura jurídica, lo que conlleva a tal conclusión, puesto que con su desarrollo se están atendiendo unos casos especiales mediante un procedimiento totalmente específico y en todo caso, idóneo para tal fin, sin la necesidad de acudir a las prescripciones dispuestas para otros procedimientos. Jurisprudencialmente, también se observaron aspectos señalados por el Consejo de Estado y la Corte Constitucional.

De igual modo, la contratación directa como forma de selección del contratista, es una de las modalidades que exceptúan la regla general de la licitación pública, la cual, al menos teóricamente, debería ser el procedimiento que por excelencia, empleara la administración pública para seleccionar a sus contratistas, en tanto desarrolla de manera plena los principios de publicidad, transparencia, libre concurrencia e igualdad, en contraste con la selección directa, la cual implica una libertad significativa frente a la persona (natural o jurídica) que se convertirá

en colaborador del Estado, a través del vínculo contractual.

Sobre el tema, el máximo juez de lo Contencioso Administrativo ha preceptuado que:

La contratación directa es un mecanismo de selección de carácter excepcional, en virtud del cual las entidades públicas en los casos expresa y taxativamente previstos en la ley (art. 24 N.1 Ley 80 de 1993), pueden celebrar contratos sin necesidad de realizar previamente un proceso de licitación pública o concurso, mediante un trámite simplificado, abreviado, ágil y expedito, que debe cumplir los mismos principios que la ley dispuso para el primero (Consejo de Estado, Exp. 22848 del 14 de agosto de 2003 y Exp. 26945 del 30 de septiembre de 2004).

La misma sala ha recalcado además, lo siguiente:

La contratación directa hace más flexible el procedimiento de elección y le da posibilidad a la Administración de que el trayecto de análisis de propuestas sea más ágil...’ y que ‘dicho proceder excepcional surgió como mecanismo para evitar que la administración, en casos expresamente determinados, como cuando la cuantía era mínima, o por urgencia manifiesta o por la misma naturaleza del negocio o de los bienes [sic] que se pretendían adquirir, estuviera obligada a someterse a procedimientos largos y dispendiosos y que por el contrario pudiera elegir al

contratista rápidamente y satisfacer de manera pronta necesidades apremiantes (...) (Consejo de Estado, Exp. 22848 del 14 de agosto de 2003 y Exp. 26945 del 30 de septiembre de 2004).

Al respecto de la contratación directa, en múltiples pronunciamientos el Consejo de Estado lo ha definido como:

Un procedimiento reglado excepcional y de aplicación e interpretación restrictiva, al cual pueden acudir las entidades públicas para celebrar contratos, en determinados eventos tipificados en la ley, en una forma más rápida, sencilla y expedita para la adquisición de bienes y servicios que por su cuantía, naturaleza o urgencia manifiesta, no precisa ni requiere de los formalismos y múltiples etapas y términos previstos para la licitación pública, aun cuando debe cumplir los principios que rigen la contratación pública (Consejo de Estado, Exp. 24.715 del 3 de diciembre de 2007).

Pretendiendo desarrollar las formas de utilización, se deben abordar los procedimientos para la selección de contratistas en los casos de urgencia manifiesta, las circunstancias fácticas en las cuales se sustenta la declaración de la urgencia manifiesta, el acto declaratorio de la urgencia manifiesta y la celebración del contrato, la urgencia manifiesta y los traslados presupuestales, la excepción de

contrato escrito en la urgencia manifiesta y el control que se puede ejercer sobre ésta.

Finalmente, es de mencionar que el mecanismo de la declaratoria de urgencia manifiesta es una de las expresiones del actuar de la Administración, no siendo ésta un instrumento de utilización permanente, pues no puede sustituir el procedimiento consagrado como regla general, es decir, la licitación pública, que responde a los principios de selección objetiva, transparencia y libre concurrencia en la contratación estatal en Colombia.

2. FUNDAMENTOS NORMATIVOS DE LA CONTRATACIÓN ESTATAL EN COLOMBIA

2.1. ANTECEDENTES

Al realizar un reconocimiento histórico de la figura de la urgencia manifiesta en Colombia, hay que ubicarse en el año 1912, en la Ley 110 del 23 de noviembre, a través de la cual se expidió el Código Fiscal Nacional, que establecía la posibilidad de prescindir de la

	ARTICULO DEL TRABAJO DE GRADO	Código: F-PI-32
		Versión: 01
		Página 7 de 29

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 República, en algunos casos la autorización del Congreso de la República, y finalmente el control de legalidad del Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo (Matallana, 2009, p. 703).

Posteriormente, a través de la Ley 65 de 1915 se modifica el Código Fiscal Nacional y se establece que para los efectos de la urgencia manifiesta sólo sería necesaria la autorización del Presidente de la República, eliminando de tajo el control de legalidad que antes se exigía.

Por su parte, mediante la Ley 61 de 1921, se incorpora a la urgencia manifiesta la condición para hacer uso de ella, sólo si fuese requerido conjurar necesidades inmediatas de orden público, seguridad nacional o amenaza de calamidad como una epidemia o inundación, no sin antes ser autorizada por el respectivo Consejo de Ministros. En el año 1964, la Ley 4ª en su artículo 5º, 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 del 29 de enero, regulando mas concienzudamente la contratación de las entidades estatales, incluyendo la nulidad absoluta de los contratos que se hubieren celebrado bajo el influjo del abuso o desviación de poder del funcionario público responsable de la contratación. Misma postura reflejó la ley 222 de 1983 adicionando para la nulidad de los contratos celebrados con 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.

Ahora bien, al realizar una revisión sobre los antecedentes investigativos en torno a los alcances y fundamentos normativos y

doctrinales de la figura de la urgencia manifiesta en la contratación estatal en Colombia, se pueden identificar diferentes estudios que han abordado dicha temática.

Se destaca en primer lugar el trabajo de Ortiz (2012), cuyo propósito se centra en analizar uno de los elementos que se consideran trascendentes en las aplicaciones contractuales y que es de gran importancia en la contratación estatal en Colombia, como es la figura de la Urgencia Manifiesta, para lo cual se identificó su funcionamiento, distinguiendo sus procedimientos para la selección de contratistas estipulados por la normatividad colombiana en los casos de urgencia manifiesta; igualmente, se hizo indispensable determinar cómo la urgencia manifiesta se constituye en una de las formas para excepcionar la licitación pública, siendo ésta la regla general de la contratación estatal en Colombia. Con el presente trabajo, pretende describir a partir de un enfoque cualitativo, la utilización de la figura de la urgencia manifiesta, como forma para excepcionar la licitación pública en la contratación estatal en Colombia. Para lograr esto, se llevó a cabo una búsqueda y revisión

bibliográfica pertinente en cada uno de los capítulos, básicamente doctrina y normatividad vigente, también se tuvo en cuenta la jurisprudencia al respecto por parte del Consejo de Estado y La Corte Constitucional.

En la investigación de Figueroa (2011) se hace referencia a la urgencia manifiesta causal de contratación directa o excusa para contratar a dedo; se establece cómo el artículo 42 de la ley 80 de 1993, ha consagrado la Urgencia Manifiesta, como una condición expresa que hace viable la celebración de contratos de suministro de bienes, prestación de servicios o de ejecución de obras en el inmediato futuro, de forma directa, cuando median circunstancias relacionadas con los estados de excepción, fuerza mayor y en general hechos que deban conjurarse *ipso facto* y que imposibilitan contratar según los procedimientos públicos reglados, pero también en ocasiones puede ser usada para contrataciones caprichosas y a dedo.

	ARTICULO DEL TRABAJO DE GRADO	Código: F-PI-32
		Versión: 01
		Página 9 de 29

2.2. LOS CONTRATOS ESTATALES

De acuerdo con Ospina y Ospina (2000), “el contrato es un consentimiento dirigido a la producción de obligaciones; existe cuando una o varias personas consienten en obligarse, respecto a otras a dar alguna cosa o prestar algún servicio” (p. 38). Agregan los precitados autores, además, que “las partes contratantes, consienten, declaran su voluntad común dirigida a la producción del efecto jurídico que es la obligación. Es un acto voluntario bilateral, dimanado de la autonomía privada” (p. 39).

El Código Civil colombiano, en su artículo 1494, establece que:

Las obligaciones nacen, ya del concurso real de las voluntades de dos o más personas, como en los contratos o convenciones; ya de un hecho voluntario de la persona que se obliga, como en la aceptación de una herencia o legado y en todos los cuasicontratos; ya a consecuencia de un hecho que ha inferido injuria o daño a otra persona, como en los delitos; ya por disposición de la ley, como entre los padres y los hijos de familia.

Por tanto, la más importante potestad que posee la administración pública es su facultad de obrar unilateralmente y con fundamento en esta facultad realiza la

mayoría de sus actos porque no solo ha recibido esa potestad del mismo constituyente sino que, tiene el poder jurídico para imponer sus actos.

Sin perjuicio de lo anterior, la administración pública no sólo actúa de forma unilateral, sino que también puede hacerlo de forma bilateral, es decir, la administración al igual que los particulares tiene la posibilidad de celebrar contratos entre entidades públicas o entre entidades públicas y particulares.

Rodríguez (2001) afirma que la noción básica de contrato es común para los celebrados por los particulares o por la administración, y, “(...) sean contratos administrativos o contratos de derecho privado, la noción básica proviene del derecho civil” (Rodríguez, 2001, p. 328); al respecto, el artículo 1495 del Código Civil establece que “es un acto por el cual una parte se obliga para con otra a dar, hacer o no hacer alguna cosa”.

Considera también Rodríguez (2001) que en la doctrina existen dos criterios para distinguir los contratos administrativos: un

	ARTICULO DEL TRABAJO DE GRADO	Código: F-PI-32
		Versión: 01
		Página 10 de 29

criterio legal y otro criterio jurisprudencial. El criterio legal establece que la ley califica la naturaleza del contrato de la administración al momento de reglamentarlo; mientras que el jurisprudencial califica la naturaleza del contrato estatal de acuerdo no sólo al régimen establecido para ello, sino que tiene también en cuenta los siguientes elementos:

- Partes del contrato: se requiere que al menos una de las partes sea una entidad pública.
- Objeto del contrato: “son contratos administrativos cuando tienen por objeto la ejecución de un servicio público” (Rodríguez, 2001, p. 328), es decir, cuando a través de la ejecución de dicho contrato se cumple con los fines esenciales del Estado establecidos por la carta constitucional.
- Cláusulas del contrato: es un contrato administrativo cuando dicho contrato contiene cláusulas exorbitantes. La cláusula exorbitante es aquella “derogatoria del derecho común o, aquellas cláusulas que son extrañas a

los contratos entre los particulares” (Rodríguez, 2001, p. 328).

El artículo 150 de la Constitución Política, en su segundo inciso, consagra la facultad otorgada por el constituyente al Congreso para expedir el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública y, en especial de la administración Nacional, ello, con el fin de asegurar la uniformidad de tratamiento a nivel de la administración pública de los procesos contractuales, acabando de esa forma con el sinnúmero de regímenes que estaban vigentes y que generaban ineficacia y corrupción en la administración.

La Ley 80 de 1993 intentó fallidamente unificar en una sola categoría los contratos celebrados por la administración, eliminando los criterios diferenciadores que contenía el Decreto-Ley 222 de 1983. El régimen de contratación de la Ley 80 intenta conciliar dos objetivos fundamentales, el primero es eliminar las confusiones que tenía el Estado en su proceso de contratación, con el fin de que pueda cumplir con su obligación de atender el interés general; el segundo

	ARTICULO DEL TRABAJO DE GRADO	Código: F-PI-32
		Versión: 01
		Página 11 de 29

objetivo es hacer que, a través de ese nuevo régimen, no se ponga en peligro el patrimonio y los ingresos del Estado y se eviten las desviaciones o irregularidades en el funcionamiento de los procesos contractuales que puede convertirse en una fuente de corrupción.

El régimen de contratación estatal se caracteriza por limitarse a señalar normas y principios generales, al tiempo que hace énfasis en la autonomía de la voluntad de las partes como elemento esencial de los contratos de la administración, en la inmutabilidad del equilibrio financiero del contrato y en la garantía del mutuo beneficio de las partes. Se aparta de las regulaciones exhaustivas y simplifica los procedimientos y trámites; busca con ello superar sobrecostos y las irregularidades a que han conducido los procedimientos dispendiosos y excesivos que habían venido condicionando la actividad contractual.

Bajo los criterios del estatuto contractual de contratación, en la Ley 80 de 1993 se entiende por contrato estatal todos los actos jurídicos generadores de obligaciones, que

celebren las entidades públicas con capacidad para contratar, previstos en el Derecho público o privado, típicos o atípicos y los derivados, en general, de la autonomía de la voluntad.

2.3. PRINCIPIOS RECTORES DEL CONTRATO ESTATAL

La Ley 80 de 1993, con su reforma, la Ley 1150 de 2007, está cimentada sobre dos premisas esenciales: 1) la autonomía de la voluntad y 2) La incorporación del derecho privado, que tienen como teleología combatir la ineficacia administrativa, que en este campo de la actividad estatal había originado el Decreto Ley 222 de 1983, por el exceso de trámites y la abundancia de procedimientos. Igualmente, el estatuto contractual del Estado está inspirado por los principios de:

- Transparencia.
- Economía.
- Responsabilidad.
- Buena fe (artículo 83 de la Constitución Política).
- Principios que rigen la función administrativa, que son igualdad, moralidad, eficacia, economía,

	ARTICULO DEL TRABAJO DE GRADO	Código: F-PI-32
		Versión: 01
		Página 12 de 29

celeridad, imparcialidad y publicidad (artículo 209, inciso primero, de la Constitución Política).

En cuanto al principio de la autonomía de la voluntad, éste consiste en:

Otorgarle un amplio margen de libertad a la administración para que, dentro de los límites que impone el interés público, regule sus relaciones contractuales con base en la consensualidad del acuerdo de voluntades, como regla general. La consecuencia obvia de este principio es la abolición de los tipos contractuales, para acoger en su lugar una sola categoría contractual: la del contrato estatal, a la cual son aplicables las disposiciones comerciales y civiles pertinentes, salvo en las materias reguladas particularmente en dicha ley (Corte Constitucional, Sentencia C-949 de 2001).

2.4. LEY 80 DE 1993

La Ley 80 de 1993, por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, fue publicada en el Diario Oficial No. 41.094, el día jueves 28 de octubre de 1993; es el resultado del mandato constitucional del artículo 150, numeral 25, último inciso, que reza que “compete al Congreso expedir el estatuto general de

contratación de la Administración Pública y en especial de la Administración Nacional”.

Tanto durante la discusión del Proyecto de Ley en el Congreso de la República, como después de su promulgación, se discutió sobre la naturaleza de la Ley 80 de 1993, llegándose a afirmar por algunos que “se trata de una Ley Estatutaria, mientras que otros le han asignado el carácter de Ley Cuadro o Marco” (Suárez, 1994, p. 14).

Después de hacer un análisis de los artículos 153 y 150, numeral 19, de la Constitución Política, se desprende una enumeración taxativa y excluyente, lo que descarta de plano que el régimen de la contratación estatal tuviera que estar sometido a alguna de dichas leyes, se puede por tanto, concluir que:

La Ley 80 de 1993 tiene el carácter y la naturaleza propia de una Ley Ordinaria, cuyo objeto no es otro distinto que el indicado en el artículo primero de la misma: La presente ley tiene por objeto disponer las reglas y principios que rigen los contratos de las entidades estatales” (Suárez, 1994, p. 13).

En cuanto a la estructura de la Ley 80 de 1993, hay que decir que la misma está contenida en nueve apartados, así:

- De las disposiciones generales (art. 1 al 22).
- De los principios de la contratación estatal (art. 23 al 31).
- Del contrato estatal (art. 32 al 43).
- De la nulidad de los contratos (art. 44 al 49).
- De la responsabilidad contractual (art. 50 al 59).
- De la liquidación de los contratos (art. 60 y 61).
- Del Control de la gestión contractual (art. 62 al 67).
- De la solución de las controversias contractuales (art. 68 al 75).
- De las disposiciones varias (art. 76 al 81).

2.5. GENERALIDADES DE LA REFORMA CONTENIDA EN LA LEY 1150 DE 2007

La Ley 1150 de 2007, por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se

dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con recursos públicos, constituye la reforma más significativa que ha experimentado la contratación pública en Colombia, luego de la Ley 80 de 1993. Ella introduce nuevas figuras, reforma y complementa las existentes en la Ley 80, a fin de adaptar las condiciones de la contratación pública a los nuevos contextos del mercado, en el cual el Estado debe matizar sus prerrogativas de otrora, para ponerse poco a poco en la misma posición de los demás agentes del mercado, con instrumentos ágiles y simplificados que le permitan ser eficiente y competitivo, al tiempo que garantiza la transparencia y la correcta destinación de los recursos públicos.

La reforma, tal como lo señala Suárez (2009), entiende que la contratación del Estado debe ser una contratación “inteligente”, habida cuenta que su participación, especialmente en el PIB “supera el 11%, lo que debe llevar a concluir que cualquier medida que impacte tal volumen de recursos, sin duda tendrá una significación mayor en el contexto no sólo de la administración pública, sino en el terreno

de lo económico” (Senado de la República, 2005) al posicionar al Estado como el principal comprador de bienes y servicios de la economía. En ese sentido, y de acuerdo con Suárez (2009), la Ley 1150 se inspira en cuatro objetivos centrales: dos principales, consistentes en mejorar la eficiencia de la contratación pública y hacerla más transparente, y dos derivados, encaminados a hacer de ella un instrumento de desarrollo económico y social e incentivar en la misma la utilización de mecanismos electrónicos.

En relación a la eficiencia, la Ley 1150 consagra mecanismos que agilizan los procesos de contratación, adaptándolos al objeto del contrato y reduciendo trámites y costos de transacción, mediante la nueva regulación y adaptación de aspectos como las modalidades de selección y el Registro Único de Proponentes.

En cuanto a la transparencia, la Ley 1150 de 2007 se inspira en la noción según la cual la contratación es más transparente en la medida en que es más eficiente. Eficiencia deriva en transparencia, superando la noción clásica de transparencia en la actividad de la

administración entendida como la imposición del mayor número posible de controles y requisitos en cada proceso. La reforma procura que la contratación pública sea más transparente en la medida en que pueda desarrollarse de manera más ágil y expedita. En este sentido, la nueva regulación en materia de contratación no pretende desempeñar un papel de norma anticorrupción, pues ello “desvirtúa por completo la razón de ser de una regulación que busca la obtención de “buenas ofertas” (Suárez, 2007, p. 194), es decir, “propuestas de la calidad y condiciones requeridas, al mejor precio, por parte de oferentes capaces, cumplidos y confiables” (Suárez, 2007, p. 194).

El tercer objetivo se concreta en el artículo 12 de la Ley 1150, en virtud del cual las entidades administrativas deben procurar las condiciones que permitan la participación de Mipymes y oferentes locales y departamentales en la ejecución de contratos públicos que ellas celebran. De esta manera, la reforma procura que la contratación se haga un instrumento de desarrollo, en tanto no sólo estimula la participación de pequeños

	ARTICULO DEL TRABAJO DE GRADO	Código: F-PI-32
		Versión: 01
		Página 15 de 29

oferentes, sino también la reducción de costos, todo sin menoscabo de la calidad de los bienes y servicios contratados, a fin de promover el desarrollo y maximizar la disponibilidad de recursos para inversión social.

Finalmente, la utilización de mecanismos electrónicos en la contratación se expresa en la creación de un Sistema Electrónico de Contratación Pública, SECOP, que implementa en la contratación pública las herramientas de comercio electrónico introducidas por la Ley 527 de 1999, reduciendo costos y trámites, mediante la utilización de medios electrónicos y documentos digitales, y facilitando el acceso a la contratación de todos los oferentes que reúnan las condiciones habilitantes mínimas para hacerlo.

2.6. MODALIDADES DE SELECCIÓN DE CONTRATISTAS

De acuerdo a lo dispuesto por la Ley 1150 de 2007, la escogencia del contratista se efectuará con arreglo a las modalidades de selección de licitación pública, selección

abreviada, concurso de méritos y contratación directa, con base en las siguientes reglas:

2.6.1. Licitación pública

La escogencia del contratista se efectuará por regla general a través de licitación pública, con las excepciones que se señalan en los numerales 2, 3 y 4 del artículo 2° de la Ley 1150 de 2007. Cuando la entidad estatal así lo determine, la oferta en un proceso de la licitación pública podrá ser presentada total o parcialmente de manera dinámica mediante subasta inversa, en las condiciones que fije el reglamento.

2.6.2. Selección abreviada

La Selección abreviada corresponde a la modalidad de selección objetiva prevista para aquellos casos en que por las características del objeto a contratar, las circunstancias de la contratación o la cuantía o destinación del bien, obra o servicio, puedan adelantarse procesos simplificados para garantizar la eficiencia de la gestión contractual. El Gobierno Nacional reglamentará la materia.

Según la legislación colombiana, Ley 80 de 1993, son causales de selección abreviada la adquisición o suministro de bienes y servicios de características técnicas uniformes y de común utilización por parte de las entidades, que corresponden a aquellos que poseen las mismas especificaciones técnicas, con independencia de su diseño o de sus características descriptivas, y comparten patrones de desempeño y calidad objetivamente definidos; la contratación de menor cuantía; la celebración de contratos para la prestación de servicios de salud; la contratación cuyo proceso de licitación pública haya sido declarado desierto; la enajenación de bienes del Estado, con excepción de aquellos a que se refiere la Ley 226 de 1995; los productos de origen o destinación agropecuarios que se ofrezcan en las bolsas de productos legalmente constituidas; los actos y contratos que tengan por objeto directo las actividades comerciales e industriales propias de las Empresas Industriales y Comerciales Estatales y de las Sociedades de Economía Mixta; los contratos de las entidades, a cuyo cargo se encuentre la ejecución de los programas de protección de personas amenazadas, programas de

desmovilización y reincorporación a la vida civil de personas y grupos al margen de la ley, incluida la atención de los respectivos grupos familiares, programas de atención a población desplazada por la violencia, programas de protección de derechos humanos de grupos de personas habitantes de la calle, niños y niñas o jóvenes involucrados en grupos juveniles que hayan incurrido en conductas contra el patrimonio económico y sostengan enfrentamientos violentos de diferente tipo, y población en alto grado de vulnerabilidad con reconocido estado de exclusión que requieran capacitación, resocialización y preparación para el trabajo, incluidos los contratos fiduciarios que demanden; y la contratación de bienes y servicios que se requieran para la defensa y seguridad nacional.

2.6.3. Concurso de méritos

Corresponde a la modalidad prevista para la selección de consultores o proyectos, en la que se podrán utilizar sistemas de concurso abierto o de precalificación. En este último caso, la conformación de la lista de precalificados se hará mediante convocatoria pública, permitiéndose establecer listas

	ARTICULO DEL TRABAJO DE GRADO	Código: F-PI-32
		Versión: 01
		Página 17 de 29

limitadas de oferentes utilizando para el efecto, entre otros, criterios de experiencia, capacidad intelectual y de organización de los proponentes, según sea el caso.

De conformidad con las condiciones que señale el reglamento, en desarrollo de estos procesos de selección, las propuestas técnicas o de proyectos podrán ser presentadas en forma anónima ante un jurado plural, impar deliberante y calificado.

2.6.4. Contratación directa

La contratación directa es el procedimiento a través del cual una entidad estatal hace conocer a dos o más oferentes el objeto y demás características de contratación con el fin de que se formulen propuestas y ofertas; dicha modalidad contractual solamente procede en los siguientes casos:

- a) Urgencia manifiesta;
- b) Contratación de empréstitos;
- c) Contratos interadministrativos, siempre que las obligaciones derivadas de los mismos tengan relación directa con el objeto de la entidad ejecutora señalado en la ley o en sus reglamentos. Se exceptúan los contratos de obra, suministro, encargo fiduciario y fiducia pública cuando las instituciones de educación superior públicas sean las ejecutoras. Estos contratos podrán ser ejecutados por las mismas, siempre que

participen en procesos de licitación pública o de selección abreviada de acuerdo con lo dispuesto en los numerales 1 y 2 del artículo 2° de la Ley 1150 de 2007. En aquellos eventos en que el régimen de la ejecutora no sea el de la Ley 80 de 1993, la ejecución de dichos contratos estará en todo caso sometida a los principios de la función administrativa a que se refiere el artículo 209 de la Constitución Política, al deber de selección objetiva y al régimen de inhabilidades e incompatibilidades de la Ley 80 de 1993 salvo que se trate de Instituciones de Educación Superior Públicas, caso en el cual la celebración y ejecución podrán realizarse de acuerdo con las normas específicas de contratación de tales entidades, en concordancia con el respeto por la autonomía universitaria consagrada en el artículo 69 de la Constitución Política. En aquellos casos en que la entidad estatal ejecutora deba subcontratar algunas de las actividades derivadas del contrato principal, no podrá ni ella ni el subcontratista, contratar o vincular a las personas naturales o jurídicas que hayan participado en la elaboración de los estudios, diseños y proyectos que tengan relación directa con el objeto del contrato principal. Estarán exceptuados de la figura del contrato interadministrativo, los contratos de seguro de las entidades estatales;

- d) La contratación de bienes y servicios en el sector Defensa y en el Departamento Administrativo de Seguridad, DAS, que necesiten reserva para su adquisición;
- e) Los contratos para el desarrollo de actividades científicas y tecnológicas;
- f) Los contratos de encargo fiduciario que celebren las entidades territoriales cuando inician el Acuerdo de Reestructuración de Pasivos a que se refieren las Leyes 550 de 1999, 617 de

- 2000 y las normas que las modifiquen o adicionen, siempre y cuando los celebren con entidades financieras del sector público;
- g) Cuando no exista pluralidad de oferentes en el mercado;
 - h) Para la prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, o para la ejecución de trabajos artísticos que sólo puedan encomendarse a determinadas personas naturales;
 - i) El arrendamiento o adquisición de inmuebles (Ley 1150 de 2007, art. 2, núm., 4).

Lo anterior quiere decir que a través de la contratación directa es posible elegir libremente a la persona natural o jurídica que ejecutará el contrato sin necesidad de llevar a cabo un proceso de convocatoria o licitación pública; sin embargo, a pesar de la facilidad que ofrece, una de las modalidades de contratación pública más cuestionadas en Colombia.

3. LA URGENCIA MANIFIESTA

Según Santofimio (2004), la noción de urgencia tienen sus orígenes en Francia en el año de 1902, cuando el Comisario de Gobierno Romieu lo mencionó en sus conclusiones dentro del asunto Societé Immobilière de Saint Just, destacando la

urgencia como “peligro inminente para la seguridad, salubridad y tranquilidad, que habilita a la Administración a adoptar medidas contrarias a las reglas formales, procedimentales o competenciales existentes” (Santofimio, 2004, p. 56), y ha sido analizada tanto desde el punto de vista de la gravedad de los acontecimientos que dan lugar a obviar procedimientos y formalidades legales de la actuación administrativa, como desde el punto de vista de la inminencia del peligro que amenaza el interés general, aludiendo así a estados de necesidad o emergencia de un lado, y a la urgencia de otro, pero siempre partiendo del hecho cierto de la afectación o amenaza del interés público o general.

La doctrina argentina, de acuerdo con Martínez (2002), ha destacado que la urgencia no es un concepto autónomo, sino que siempre aparece vinculada al estado de necesidad, sea como componente esencial, sea como elemento accidental.

En este orden de ideas, tradicionalmente se ha distinguido la urgencia del estado de necesidad en base al elemento fáctico, más

precisamente en base a la mayor o menor gravedad de la coyuntura. Mientras que la necesidad supone una situación de extrema gravedad (poco frecuente), que pone en peligro fines esenciales de la comunidad, la urgencia supone situaciones menos graves, menos angustiosas (más frecuentes).

Martínez (2002) acota que de acuerdo con esta interpretación, la necesidad (emergencia) tendría consecuencias mucho más drásticas y enérgicas que la urgencia, puesto que permitiría a la Administración, incluso, exceder las competencias propias del Poder Ejecutivo, pudiendo realizar incluso las propias del Poder Legislativo y el Judicial, mientras que el estado de urgencia, apenas permite “desplazamientos dentro del marco competencial administrativo, como así también el apartamiento de las formalidades y procedimientos que impedirían la actuación urgente de la Administración” (Martínez, 2002, p. 115); y anota la Sala, que es precisamente esta última, la figura que en nuestro Derecho ha sido consagrada expresamente.

Desde el punto de vista de la contratación estatal en Colombia, son diversos los actos administrativos que pueden proferirse. Sin embargo, según estipula la doctrina y la jurisprudencia nacional, se suelen distinguir entre aquellos actos 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.

Precisamente, dentro de esta categoría de actos precontractuales se deben incluir aquellos mediante los cuales se produce la declaratoria de la urgencia manifiesta, ya que su objetivo 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, como son la licitación pública, la selección abreviada y los concursos de méritos.

Una de las consecuencias de esta clasificación, según el Consejo de Estado en Sentencia del 27 de abril de 2006 (C.E., Exp. 05229), es que “mientras éstos son

susceptibles de control judicial mediante las acciones de simple nulidad o nulidad y restablecimiento del derecho; los otros, esto es, los actos contractuales, son objeto de control por la jurisdicción a través de la acción contractual”.

El máximo estatuto contractual colombiano o Ley 80 de 1993, a través de los artículos 41 a 43, incorporó la figura de la urgencia manifiesta como una modalidad de contratación directa. En general, se trata 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 críticas, 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, debido a los condiciones especiales que ameritan este procedimiento.

Lo anterior implica que 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. De este modo, la imposibilidad de acudir a un procedimiento ordinario de selección de contratistas constituye un requisito legal esencial que debe ser respetado por las autoridades cuando se encuentren frente a situaciones que aparentemente puedan dar lugar a la utilización de este instrumento contractual.

La norma es clara en delimitar los alcances y condiciones de la urgencia manifiesta a través del artículo 42 de la Ley 80 de 1993, en los siguientes términos:

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.

De la lectura del artículo 42 de la Ley 80 de 1993, se infieren tres motivos para declarar la urgencia, a saber:

- a) Cuando se amenace la continuidad del servicio.
- b) Cuando se presenten situaciones relacionadas con los estados de excepción (guerra exterior, conmoción interior, y emergencia económica, social y ecológica), y
- c) Cuando se presenten calamidades públicas, situaciones de fuerza mayor o desastre.

El literal a, es amplio y genérico, lo que hace necesario precisar que esta situación debe ser invocada en casos de amenaza real de paralización de un servicio, no simplemente cuando la entidad pública pretenda adquirir bienes y servicios que, en estricto rigor, no son necesarios para la continuidad del mismo. En cuanto a los eventos descritos en los literales b y c, son claros y no existe motivo de duda.

En este orden de ideas, según argumenta el Consejo de Estado en la sentencia del 27 de abril de 2006 (Exp. 05229), la urgencia manifiesta procede en aquellos eventos en los cuales puede suscitarse la necesidad de remediar o evitar males presentes o futuros pero inminentes, provocados bien sea en virtud de los estados de excepción, o por la paralización de los servicios públicos, o provenientes de situaciones de calamidad o hechos constitutivos de fuerza mayor o desastres, o cualquier otra circunstancia similar que tampoco dé espera en su solución, de tal manera que resulte inconveniente el trámite del proceso licitatorio de selección de contratistas reglado en el estatuto contractual, por cuanto implica el agotamiento de una serie de etapas que se toman su tiempo y hacen más o menos largo el lapso para adjudicar el respectivo contrato, circunstancia que, frente a una situación de urgencia obviamente resulta entorpecedora, porque la solución en estas condiciones, puede llegar tardíamente, cuando ya se haya producido o agravado el daño.

Por otra parte, para la corporación en comento resulta claro que uno de los

	ARTICULO DEL TRABAJO DE GRADO	Código: F-PI-32
		Versión: 01
		Página 22 de 29

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 (Cfr. Consejo de Estado, Concepto de 28 de enero de 1998. Radicado No. 1073 y Concepto de 24 de marzo de 1995. Radicado 677).

4. ALCANCES DE LA URGENCIA MANIFIESTA COMO MECANISMO PARA EXCEPCIONAR LA LICITACIÓN PÚBLICA

Como acertadamente lo expresan varios tratadistas, la introducción del decreto 2170 de 2002, resalta la “importancia de la publicidad y la transparencia en el desarrollo del proceso de selección del contratista estatal, a la par del desarrollo de los recursos informáticos y el avance tecnológico” (Expósito, 2003, p. 86) e igualmente “condiciona a la Administración (futuro contratante) a que los estudios previos que

sustenten la actividad contractual sean confiables y realizados con responsabilidad” (Dávila, 2003, p. 183).

Por constituir aquellos (prepliego de condiciones), estudios previos, se prevé que la publicación de los mismos no comprometa la responsabilidad de la entidad de dar trámite al respectivo procedimiento de selección (sea contratación directa o licitación o concurso público), de conformidad con el inciso 4 del artículo 1 del decreto 2170 de 2002. Esta conclusión es consecuente con el fin que pretende satisfacer la publicación de aquellos, cual es, permitir que el público en general formule las observaciones que considere pertinentes y con base en ellas, la Administración decida continuar o no con el trámite precontractual. Si opta por lo primero procederá a la expedición de los pliegos de condiciones o términos de referencia definitivos, en los cuales podrán incluir los temas planteados en las observaciones que hicieren los interesados (inciso 1 artículo 2 decreto 2170 de 2002); “si opta por lo segundo dará por terminado el procedimiento de selección” (Marín, 2002, p. 183).

La reglamentación desarrollada prescribe que la publicación de los proyectos de pliegos de condiciones, en los casos de licitación o concurso público se publicarán en la página web de la entidad cuando menos con diez (10) días calendario de antelación a la fecha del acto administrativo (de trámite) que ordena la apertura del proceso licitatorio y frente a los eventos de contratación directa de cinco (5) días calendario (inciso 2 artículo 1 decreto 2170 de 2002).

En ambos eventos, de no contar la entidad con la infraestructura tecnológica y de conectividad que asegure la inalterabilidad del documento para surtir la publicación en su página web, deberá publicar un aviso en un diario de amplia circulación nacional, departamental o municipal, según el caso, o comunicarse por otro mecanismo determinado en forma general por la autoridad administrativa, de modo que permita a la ciudadanía conocer su contenido, en el cual indique el lugar de la entidad donde aquel puede ser consultado (inciso 5 artículo 1). “Este último evento se presenta para aquellos municipios pequeños o aislados

que no tengan un periódico de amplia circulación en su jurisdicción; ello impone que los “bandos”, vuelvan a tomar vigencia” (Palacio, 2005, p. 185).

La preceptiva reglamentaria dispone la publicación de los proyectos de pliegos de condiciones y los pliegos de condiciones definitivos en la página web de la entidad (inciso 2 artículo 1, inciso 2 del artículo 2 y numerales 1 y 4 del artículo 21), los cuales de conformidad con los lineamientos desarrollados por la Corte Constitucional en la Sentencia C-831 de 2001, cuentan con las siguientes características:

Dentro de las características esenciales del mensaje de datos encontramos que es una prueba de la existencia y naturaleza de la voluntad de las partes de comprometerse; es un documento legible que puede ser presentado ante las Entidades públicas y los Tribunales; admite su almacenamiento e inalterabilidad en el tiempo; facilita la revisión y posterior auditoría para los fines contables, impositivos y reglamentarios; afirma derechos y obligaciones jurídicas entre los intervinientes y es accesible para su ulterior consulta, es decir, que la información en forma de datos computarizados es susceptible de leerse e interpretarse (Corte Constitucional, C-831/01).

En conclusión, los documentos electrónicos están en capacidad de brindar similares niveles de seguridad que el papel y, en la mayoría de los casos, un mayor grado de confiabilidad y rapidez, especialmente con respecto a la identificación del origen y el contenido de los datos, siempre que se cumplan los requisitos técnicos y jurídicos plasmados en la ley.

Según el párrafo 2 del artículo 1 del decreto 2170 de 2002, se exceptúan del procedimiento prescrito en su artículo 1 los procesos contractuales que tengan carácter reservado de conformidad con la ley. El reglamento exceptúa aquella afirmación más adelante para los procesos de adquisición de bienes y servicios para la defensa y seguridad nacional, en los cuales se preferirá la aplicación de las normas contenidas en aquella reglamentación, bajo la preceptiva que “siempre que ello sea posible” (inciso 2 del numeral 4 del artículo 4 decreto 2170 de 2002).

De otra parte, según la Ley 1150 de 2007, el Gobierno Nacional tendrá la facultad de estandarizar las condiciones generales de los

pliegos de condiciones y los contratos de las entidades estatales, cuando se trate de la adquisición o suministro de bienes y servicios de características técnicas uniformes y de común utilización por parte de las entidades. Las entidades estatales no podrán exigir el pago de valor alguno por el derecho a participar en un proceso de selección, razón por la cual no podrán ser objeto de cobro los pliegos de condiciones correspondientes. Los pliegos de condiciones o sus equivalentes deberán incluir la estimación, tipificación y asignación de los riesgos previsibles involucrados en la contratación.

En el trabajo que hacen la Procuraduría General de la Nación y las personerías como Ministerio Público dentro del control disciplinario, se pueden encontrar muchos casos y cada uno es diferente del otro, pero los casos más comunes y en donde más se presenta iniciación de un proceso disciplinario es en el tema de la contratación estatal mediante la declaratoria de urgencia manifiesta.

De acuerdo con Herrera (2004), este tipo de contratos se celebran con muchas irregularidades, tendientes a buscar que el contrato no se rija por la Ley 80 de 1993, eludir las inhabilidades, que se necesite más del presupuesto originalmente propuesto, entre otras.

De acuerdo con Ortega y Patiño (2005), 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.

La contratación por la vía de 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 posibles excesos que genere la aplicación práctica de este instrumento, se ven regulados por la exigencia de que la declaración de urgencia manifiesta conste en acto administrativo motivado y en la obligación consagrada en el artículo 43 de la Ley 80 de 1993, de enviar al funcionario u organismo que ejerza control fiscal en la respectiva entidad los contratos originados en la urgencia manifiesta y el acto administrativo que la declaró, junto con el expediente contentivo de los antecedentes, las pruebas y los hechos, inmediatamente después de celebrados dichos contratos, sin perjuicio de otros mecanismos de control que señale el reglamento.

Como puede verse, la facultad que adquiere la administración de contratar directamente previa su declaración no vulnera el principio de transparencia ni de selección objetiva, porque éstos deberán estar presentes en el momento de adjudicar el contrato. Igualmente, la facultad de los órganos fiscales de realizar un control sobre la

verificación de la existencia de las circunstancias objetivas que dieron lugar a su declaración se ajusta a la Carta, porque constituye un mecanismo de control directo y externo que le permite a los órganos disciplinarios, fiscales y penales actuar ante las eventuales irregularidades que se puedan presentar.

5. CONCLUSIONES

Como ha quedado establecido, la urgencia manifiesta es un mecanismo de carácter excepcional que encuentra su fundamento en el mismo Preámbulo de la Constitución y en el inciso 2 del artículo 2 de la misma, ya que la función de las autoridades debe ser la de promover el bienestar general de la comunidad y proteger a los residentes en Colombia en su vida honra y bienes. Por tanto esta norma se constituye en un instrumento no para obviar el procedimiento de la licitación o concurso, sino para que la administración preste de manera continua y eficaz los servicios a su cargo.

La declaración administrativa de urgencia manifiesta regulada en el artículo 42 de la Ley 80 de 1993, constituye una justificada excepción a los procedimientos reglados de selección objetiva si se tiene en cuenta que su aplicación se encuentra sujeta a la existencia de situaciones evidentes de calamidad pública o desastre que afecten de manera inminente la prestación de un servicio, que son circunstancias que por su propia naturaleza hacen imposible acudir al trámite de escogencia reglada del contratista.

Ello quiere decir que los alcances de la contratación estatal a través de la urgencia manifiesta están en que esta figura permite a los controladores del gasto la contratación directa cuando están de por medio circunstancias particulares que necesitan ser conjeturadas ipso facto para así evitar daños mayores, aunque esta causal de contratación puede ser utilizada sin el lleno de los requisitos con el propósito de beneficiar a contratistas y favorecer intereses personales.

Es por ello que los órganos de control intervienen para detener el abuso de esta figura consiguiendo impedir su inadecuado

uso. En este sentido, la Contraloría General de la Nación se ha pronunciado sobre dicha figura y ha expresado que evidentemente se dan los casos de su indebida utilización y, por tanto, los organismos de control hacen lo que deben hacer, pero no es realmente suficiente, pues cada vez más se presentan denuncias, se abren procesos disciplinarios, algunas veces comprobando que efectivamente hubo falsa motivación para declarar la urgencia manifiesta, pero lamentablemente no se presentan las demandas ante lo contencioso administrativo para así poder dejar sin efecto los actos de adjudicación y los contratos llevados a cabo bajo esta modalidad de contratación, por lo que es necesario solicitar la nulidad del acto declarativo de la urgencia manifiesta y, por ende, los contratos efectuados con ocasión de ésta.

REFERENCIAS

Congreso de la República. (1983). *Decreto Ley 222. Por el cual se expiden normas sobre contratos de la Nación y sus entidades descentralizadas y se dictan otras disposiciones*. Bogotá: Diario Oficial No. 36.189 de febrero 6 de 1983. Decreto derogado por el

artículo 81 de la Ley 80 de 1993, salvo los artículos 108 a 113, aunque el artículo 112 ya había sido derogado por el artículo 124 de la Ley 9 de 1989.

Congreso de la República. (1993). *Ley 80. Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública*. Bogotá: Diario Oficial No. 41.094 del 28 de octubre de 1993.

Congreso de la República. (2007). *Ley 1150. Por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con Recursos Públicos*. Bogotá: Diario Oficial No. 46.691 de 16 de julio de 2007.

Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. (1995). *Concepto de 24 de marzo de 1995, Rad. 677*. C.P: Luís Camilo Osorio Isaza.

Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. (1998). *Concepto de 28 de enero de 1998, Rad. 1073*. C.P.: Javier Henao Hidrón.

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. (2003). *Exp. 22848 del 14 de agosto*. C.P.: Ricardo Hoyos Duque.

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. (2004). *Exp. 26945 del 30 de septiembre*. C.P.: Alier Eduardo Hernández Enríquez.

	ARTICULO DEL TRABAJO DE GRADO	Código: F-PI-32
		Versión: 01
		Página 28 de 29

- Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. (2007). *Exp. 24715*. C.P.: Ruth Stella Correa Palacio.
- Consejo de Estado. Sección Tercera. (2006). *Exp. 05229 del 27 de abril*. C.P.: Ramiro Saavedra Becerra.
- Corte Constitucional. (2001). *Sentencia C-831*. M.P.: Álvaro Tafur Galvis.
- Corte Constitucional. (2001). *Sentencia C-949*. M.P.: Clara Inés Vargas Hernández.
- Dávila V., L. G. (2003). *Régimen jurídico de la contratación estatal. Aproximación crítica a la ley 80 de 1993*. Bogotá: Legis.
- Expósito, J. (2003). Alcance y ámbito de aplicación del decreto 2170 de 2002. *Sindéresis*, (7), 75-91.
- Figuroa E., A. (2011). *La urgencia manifiesta causal de contratación directa o excusa para contratar a dedo*. Bogotá: Universidad de La Sabana.
- Herrera B., B. (2004). *Patología Contractual*. Bogotá: Procuraduría General de la Nación.
- Marín C., F. (2002). *Seminario sobre nueva reglamentación de la Ley 80 de 1993*. Medellín: S.E.
- Martínez, A. (2002). *Excepciones a la Licitación Pública; Contratos Administrativos*. Buenos Aires: Instituto Argentino de Estudios Constitucionales y Políticos; Abeledo-Perrot LexisNexis Argentina.
- Matallana C., E. (2009). *Manual de Contratación de la Administración Pública*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Ortega O., A., y Patiño P., E. (2005). *Responsabilidad disciplinaria de los servidores públicos por irregularidades en la contratación estatal*. Medellín: Universidad de Antioquia.
- Ortiz A., J. (2012). *La figura de la urgencia manifiesta como mecanismo para excepcionar la licitación pública en la contratación estatal colombiana*. Medellín: Universidad de Antioquia.
- Ospina F., G. y Ospina A., E. (2000). *Teoría general del contrato y de los demás actos o negocios jurídicos*. Bogotá: Temis.
- Palacio H., J. (2005). *La contratación de las entidades estatales*. Medellín: Librería Jurídica Sánchez.
- Rodríguez R., L. (2001). *Derecho Administrativo*. Bogotá: Temis.
- Santofimio G., J. O. (2004). *Tratado de derecho administrativo. Contratación Indebida*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Senado de la República. (2005). *Proyecto de Ley 20. Por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de*

 <p>INSTITUCIÓN UNIVERSITARIA DE ENVIGADO</p> <p>Ciencia, educación y desarrollo</p>	ARTICULO DEL TRABAJO DE GRADO	Código: F-PI-32
		Versión: 01
		Página 29 de 29

1993, y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con recursos públicos. Exposición de motivos. Bogotá: el autor.

Suárez B., G. (2007). *Apuntes sobre el proceso de modernización de la Ley 80 de 1993. Contratación Estatal: aspectos controversiales.* Bogotá: Uniandes.

Suárez B., G. (2009). *La nueva contratación pública en Colombia. Anotaciones sobre la Ley 1150 de 2007 y su reglamentación.* Bogotá: Legis.

Suárez T., D. (1994). *Comentarios al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.* Medellín: Librería Jurídica Sánchez R.

C.V.

Suanny Mosquera Murillo: Estudiante de Derecho y del diplomado en profundidad sobre contratación estatal de la Institución Universitaria de Envigado.

Juan Carlos Olarte Velásquez: Estudiante de Derecho y del diplomado en profundidad sobre contratación estatal de la Institución Universitaria de Envigado.

Marco José Toro Sanabria: Estudiante de Derecho y del diplomado en profundidad sobre contratación estatal de la Institución Universitaria de Envigado.