MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL
POLICÍA NACIONAL
SECRETARÍA GENERAL
GRUPO DE ASUNTOS CONTRACTUALES

Nro. GS-2025-17319783431 **/SEGEN – ASCON- 15.1**

Bogotá, D.C.,

SEÑORES
JEFE NACIONAL DEL SERVICIO DE POLICÍA, DIRECTORES, COMANDANTES DE REGIÓN, METROPOLITANAS Y DEPARTAMENTOS DE POLICIA, JEFES DE OFICINAS ASESORAS, DIRECTORES DE ESCUELA, DIRECTOR HOSPITAL CENTRAL, JEFES SECCIONALES DE SANIDAD Y ADMINISTRADORES CENTROS SOCIALES.
COLOMBIA.

Asunto: aspectos a tener en cuenta en materia contractual por la declaratoria de las urgencias manifiestas en las distintas unidades policiales en razón de la conmoción interior.

En razón del **Estado de Conmoción Interior,** declarado por el Gobierno nacional mediante Decreto 62 del 24 de enero de 2025 *"Por el cual se decreta el estado de conmoción interior en la región del Catatumbo, los municipios del área metropolitana de Cúcuta y los municipios de Río de Oro y González del departamento del Cesar"* y ante la asignación de recursos por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público a la Policía Nacional a través del Decreto nro. 0359 del 27 de marzo de 2025; esta Oficina Asesora, de conformidad con la competencia otorgada por el artículo 26 de la Resolución Nro.0257 de 2023[1] y en razón de las consultas elevadas por algunas unidades policiales, se permite emitir aspectos relacionados con la actividad contractual que deben ser tenidos en cuenta por los diferentes ordenadores del gasto:

1. EXPLICACIÓN NORMATIVA SOBRE LA CONMOCIÓN INTERIOR

- **Quien lo decreta y su duración:**

El **artículo 213 de la Constitución Política** de Colombia con respecto a la Conmoción Interior señala:

> ***"Artículo 213.*** *En caso de grave perturbación del orden público que atente de manera inminente contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado, o la convivencia ciudadana, y que no pueda ser conjurada mediante el uso de las atribuciones ordinarias de las autoridades de Policía, el Presidente de la República, con la firma de todos los ministros, podrá declarar el Estado de Conmoción Interior, en toda la República o parte de ella, por término no mayor de noventa días, prorrogable hasta por dos períodos iguales, el segundo de los cuales requiere concepto previo y favorable del Senado de la República".* (Subrayado fuera de texto).

En su orden, el **artículo 34 de la Ley 137 del 2 de junio de 1994** *"Por la cual se regulan los Estados de Excepción en Colombia"*, prevé:

> *"**Artículo 34.** Declaratoria del Estado de Conmoción Interior. Cuando se presente una grave perturbación del orden público que atente de manera inminente contra la estabilidad institucional, la*

[1] *"Por la cual se define la estructura orgánica de la Secretaría General, se determinan las funciones de sus dependencias internas".*

seguridad del Estado o la convivencia ciudadana, que no pueda ser conjurada mediante el uso de las atribuciones ordinarias de las autoridades de Policía, de conformidad con el artículo 213 de la Constitución, el presidente de la República, con la firma de todos los ministros podrá declarar el Estado de Conmoción Interior.

El decreto declaratorio determinará el ámbito territorial de la Conmoción Interior y su duración, que no podrá exceder de 90 días".

En sujeción a lo anterior, el Gobierno nacional expidió el **Decreto 62 del 24 de enero de 2025** "*Por el cual se decreta el estado de conmoción interior en la región del Catatumbo, los municipios del área metropolitana de Cúcuta y los municipios de Río de Oro y González del departamento del Cesar*"; donde en su parte considerativa **II. PRESUPUESTO DE NECESIDAD E INSUFICIENCIA DE LAS MEDIDAS ORDINARIAS**, expresa:

"(...)

Que, pese a los esfuerzos conjuntos e interinstitucionales del Ejército Nacional, la Fuerza Aeroespacial Colombiana, la Policía Nacional y las autoridades locales para restablecer el orden público, mediante operaciones militares y acciones de estabilización, ***se hace necesario adoptar medidas excepcionales y transitorias orientadas a fortalecer la capacidad de respuesta de la Fuerza Pública y la gobernabilidad en la región.***

Que, así mismo, ***es necesario adoptar medidas extraordinarias en materia contractual con el objeto de agilizar la ejecución de los recursos requeridos para garantizar la estabilidad institucional, la seguridad del Estado y la convivencia ciudadana en la región del Catatumbo y en el área metropolitana de Cúcuta.***

Que, para garantizar que las contrataciones se realicen de acuerdo con los más altos estándares de transparencia y eficiencia, el Gobierno nacional deberá implementar mecanismos de control especiales que aseguren la correcta ejecución de los contratos y el uso adecuado de los recursos asignados.

Que, en atención a la gravedad de la crisis que afecta a la región del Catatumbo y el área metropolitana de Cúcuta, y tras constatarse la insuficiencia de los medios ordinarios con los que cuentan las autoridades para conjurar la grave perturbación del orden público, se hace necesario acudir al estado de conmoción interior (...)". (Subrayado y negrilla fuera de texto).

Como se concluye de las normas referidas, la Policía Nacional de Colombia en cumplimiento de la normativa legal debe adoptar las medidas extraordinarias que correspondan en materia contractual, con el objeto de agilizar la ejecución de los recursos asignados a través del Decreto nro. 0359 del 27 de marzo de 2025, que permita a la Institución garantizar la seguridad y la convivencia ciudadana en la Región del Catatumbo, área metropolitana de Cúcuta y Departamento del César, con el único fin de impedir la extensión de los efectos de perturbación del orden público declaradas en el estado de conmoción interior.

- **Efectos de la conmoción interior en la Policía Nacional**

Como se evidencia la declaratoria de conmoción interior, determina que en el inmediato futuro se deban adelantar las gestiones contractuales necesarias para prevenir, contener y conjurar las situaciones fácticas en que se encuentra la población de la región afectada[2]; en lo cual la Policía

[2] **DECRETO 121 del 30 de enero de 2025:** "Por el cual se adoptan medidas en materia de agua, saneamiento básico y vivienda en el marco del estado de conmoción interior declarado en la región del Catatumbo, los municipios del área metropolitana de Cúcuta del Departamento de Norte de Santander y los municipios de Río de Oro y González del Departamento del Cesar."

Nacional tiene directa injerencia en cumplimiento de su misionalidad constitucional, prevista en el artículo 218 constitucional.

Así las cosas, cuando se declara un estado de excepción, como sucede actualmente con la conmoción interior del Decreto 62 de 2025, se configura el supuesto para que las Entidades Estatales sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública que requieran adquirir bienes, obras o servicios relacionados directamente con las causas que originaron la medida extraordinaria procedan a evaluar si acuden a la figura excepcional de la urgencia manifiesta.

2. URGENCIA MANIFIESTA

- **Donde se encuentra consagrada:**

Los artículos 42 y 43 de la Ley 80 de 1993, contemplan lo relacionado con la urgencia manifiesta, en los siguientes términos:

> ***"ARTICULO 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 públicos.*
>
> *La urgencia manifiesta se declarará mediante acto administrativo motivado.*
>
> ***PARAGRAFO.*** *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".*
>
> ***ARTICULO 43. DEL CONTROL DE LA CONTRATACION 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".*

Adicionalmente, el numeral 4º del artículo 2º de la Ley 1150 de 2007, prevé los eventos en que la contratación directa puede aplicarse, entre los cuales el literal a) señala el de "urgencia manifiesta"

A su turno el Decreto 1082 de 2015 con relación a los estudios previos en urgencia manifiesta, expresa:

> ***Artículo 2.2.1.2.1.4.2.*** **Declaración de urgencia manifiesta.** *Si la causal de contratación directa es la urgencia manifiesta, el acto administrativo que la declare hará las veces del acto administrativo de justificación, y en este caso la Entidad Estatal no está obligada a elaborar estudios y documentos previos.*

- **Explicación jurídica:**

La licitación pública es la modalidad de selección que constituye la regla general para las entidades regidas por el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, pero la norma consagra algunas excepciones, que atienden a la necesidad de proteger principios como la eficiencia, la eficacia, la economía, la celeridad o la integridad de las personas. Una de las excepciones es la contratación directa y una de sus causales es la "*urgencia manifiesta*". Esta causal debe leerse en concordancia con los artículos 42 y 43 de la Ley 80 de 1993, que define el concepto y establece el procedimiento para su declaratoria, así como para la celebración de los contratos que se derivan de aquella.

La urgencia manifiesta, avala atender para las entidades públicas la contingencia de manera pronta, mediante la ejecución de obras, la prestación de servicios o el suministro de bienes. Por tanto, lo que permite catalogar un supuesto fáctico como urgente, en forma manifiesta, es que exige actuaciones del Estado que no dan espera, para mantener la regularidad del servicio y que impiden acudir a los procedimientos de selección ordinarios[3]. Adicional al hecho de no tener que acudir a las modalidades de selección habituales, tampoco es necesario realizar **estudios previos**, como lo dispone el artículo 2.2.1.2.1.4.2. del Decreto 1082 de 2015.

De otro lado, si bien, por regla general, los contratos estatales son solemnes, es decir, para celebrarlos deben constar por escrito –principio que también aplica, en condiciones relativamente normales, a las situaciones de urgencia manifiesta que no revistan tanta gravedad–, puede haber casos de urgencia manifiesta que por su gravedad no den tiempo para acordar con rigor el alcance de la obligación principal del contrato y el precio que se pagará al contratista. En tales circunstancias, de conformidad con los incisos 4 y 5 del artículo 41 de la Ley 80 de 1993, **el contrato se puede perfeccionar consensualmente** y el precio determinarse posteriormente. No obstante, se recomienda a los diferentes ordenadores dar aplicación al artículo 39 de la Ley 80 de 1993, donde el **contrato conste por escrito.**

Otro aspecto de regulación especial en la urgencia manifiesta es lo referente con la **exigencia de garantías**, del artículo 2.2.1.2.1.4.5. del Decreto 1082 de 2015 que indica: "*en la contratación directa la exigencia de garantías establecidas en la Sección 3, que comprende los artículos 2.2.1.2.3.1.1 al 2.2.1.2.3.5.1. del presente decreto no es obligatoria (…)*", lo cual no es óbice para que los ordenadores del gasto puedan exigirlas en forma potestativa a los contratistas.

Declarada la urgencia manifiesta a través de acto administrativo y celebrado el contrato correspondiente, el delegatario contractual debe cumplir la exigencia del artículo 43 de la Ley 80 de 1993. El propósito, que la autoridad que ejerce el control fiscal – la **Contraloría General de la República, las contralorías departamentales, distritales y municipales**, según el caso, y la Auditoría General de la República – revisen si los motivos en efecto son constitutivos de urgencia y si la gestión presupuestal adoptada fue la indicada.

---

[3] En resumen, la jurisprudencia explica que 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» (Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia del 27 de abril de 2006. Rad. 5.229. C.P. Ramiro Saavedra Becerra).

En este orden de ideas, el artículo 42 de la Ley 80 de 1993, define la urgencia manifiesta como una circunstancia que exige, con carácter apremiante, preservar la continuidad del servicio, cuando se afecta por situaciones de fuerza mayor, desastres, calamidades o hechos relacionados con los estados de excepción. No en vano, para la doctrina, las situaciones de urgencia manifiesta deben ser concretas, inmediatas, objetivas y probadas, pues se trata de circunstancias de hecho actuales, debidamente acreditadas y fundadas por estudios técnicos, verificadas por la autoridad competente.

- **Aplicación de la selección objetiva y recursos presupuestales:**

Es importante destacar que la declaratoria de urgencia manifiesta no dispensa, desde ningún punto de vista al respectivo ordenador de aplicar el **principio de selección objetiva** con miras a escoger a la persona que, cumpliendo con las exigencias y condiciones que demanda el bien, servicio u obra requeridos, lo ejecute. Precisamente, la circular conjunta 014 del 01 de junio de 2011 de la Contraloría General de la República y Procuraduría General de la Nación, con relación a la contratación directa por urgencia manifiesta[4], señala:

(...)

PRINCIPIO DE SELECCIÓN OBJETIVA

Sobre el principio de selección objetiva la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, Sección Tercera, Consejero Ponente: GERMÁN RODRÍGUEZ VILLAMIZAR, Radicación Nº 19001-23-31-000-2002-01577-01 (AP) expresó:

En efecto, en la contratación, ya sea de manera directa o a través de licitación o concurso públicos, la administración está obligada a respetar principios que rigen la contratación estatal y, especialmente, ciertos criterios de selección objetiva a la hora de escoger el contratista al que se le adjudicará el contrato.

*Respecto a la contratación directa, en interpretación de la norma precitada, la Sala observa que, **con anterioridad a la suscripción del contrato, es deber de la administración hacer un análisis previo a la suscripción del contrato, análisis en el cual se deberán examinar factores tales como experiencia, equipos, capacidad económica, precios, entre otros, con el fin de determinar si la propuesta presentada resulta ser la más ventajosa para la entidad que contrata**.*

Es decir, no por el hecho de tratarse de una excepción a la regla general de convocatoria pública, las entidades pueden sustraerse de la obligación de cumplir con los principios que rigen la contratación pública."

(...)

3. Implicaciones presupuestales:

El parágrafo del artículo 42 de la Ley 80 de 1993, reza:

***"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."*

---

[4] CIRCULAR CONJUNTA 014, PARA: JEFES O REPRESENTANTE LEGALES Y ORDENADORES DEL GASTO DE ENTIDADES PÚBLICAS SOMETIDAS AL ESTATUTO DE CONTRATACIÓN ESTATAL A NIVEL NACIONAL. DE: CONTRALORA GENERAL DE LA REPÚBLICA, AUDITOR GENERAL DE LA REPÚBLICA, PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN. ASUNTO: CONTRATACIÓN DIRECTA – LEYES 80 DE 1993 Y 1150 DE 2007, CAUSALES URGENCIA MANIFIESTA Y CONTRATOS INTERADMINISTRATIVOS.

(73)1078343

Es menester recordar el alcance de esta disposición, fijando por la Corte Constitucional en la sentencia C-772 de 1998:

"Cuando se de aplicación al parágrafo del artículo 42 del estatuto de contratación de la administración pública, es decir cuando se recurra a traslados internos en una entidad para atender necesidades y gastos derivados de la declaratoria de una urgencia manifiesta, el presupuesto general de la Nación se mantendrá incólume, pues lo que dicha norma autoriza es simplemente que algunos de los rubros que conforman el presupuesto de cada sección, valga decir de cada entidad pública, se vean afectados por una decisión de carácter administrativo, que determina aumentar unos rubros y disminuir otros, en situaciones calificadas y declaradas como de urgencia manifiesta.

Es tipo de traslados internos, que sólo afectan el Anexo del Decreto de liquidación del presupuesto, el cual como se dijo es el que contiene el presupuesto de cada entidad (sección), no modifican o alteran el monto total de sus apropiaciones de funcionamiento, inversión y servicio de la deuda de la respectiva entidad, *por lo que habilitar a las autoridades administrativas de las mismas para efectuarlos, tal como lo hizo el legislador a través de la norma impugnada, en nada contraría el ordenamiento superior."* (Subrayado y negrilla fuera de texto).

Por lo tanto, expedido el acto administrativo de declaratoria los ordenadores del gasto deben realizar todos los trámites internos necesarios para contratar, entre ellos la disposición de los recursos. En tal sentido, el parágrafo del artículo 42 de la Ley 80 de 1993, señala, que "*con el fin de atender las necesidades y los gastos propios de la urgencia manifiesta, se podrán hacer los traslados presupuestales internos que se requieran dentro del presupuesto del organismo o Entidad Estatal correspondiente*[5]".

- **Principio de Inmediatez**

En sentencia T-246/15 de la Corte Constitucional (2015), menciona lo siguiente: *"La inmediatez es un principio que se orienta a la protección de la seguridad jurídica y los intereses de terceros, y no una regla o término de caducidad, posibilidad opuesta a la literalidad del artículo 86 de la Constitución. La satisfacción del requisito debe analizarse bajo el concepto de plazo razonable y atendiendo a las circunstancias de cada caso concreto. Esa razonabilidad está relacionada con la finalidad de la acción, lo que a su vez incluye la protección urgente e inmediata de un derecho constitucional fundamental".*

En el marco de la contratación estatal, existe la excepcionalidad de aplicar la contratación directa sin los requisitos ordinarios, por causa del estado de anormalidad, pero obliga a garantizar el control y la transparencia. Así pues, se deben respetar los principios de necesidad, proporcionalidad y **temporalidad** los cuales obedecen a que la contratación debe atender estrictamente la emergencia. Por ende, los recursos que tienen una destinación específica, que no es otra que la de finiquitar las acciones tendientes a conjurar los actos que han perturbado el orden público e impedir que se extiendan sus efectos, deben suministrarse de forma **oportuna y eficaz** de conformidad con el marco constitucional y legal vigente.

Atendiendo a la naturaleza del **principio de inmediatez**, resulta fundamental que las decisiones en materia de contratación estatal durante un estado de conmoción interior se adopten y ejecuten en el menor tiempo posible, con el fin de mitigar los efectos de la crisis y prevenir un perjuicio mayor al interés público.

[5] Este inciso fue declarado condicionalmente exequible por la Corte Constitucional, en la Sentencia C-772 de 1998, M.P. Fabio Morón Díaz "[...] bajo el entendimiento de que los traslados presupuestales internos a que se refiere dicha norma, se efectúen afectando exclusivamente el anexo del decreto de liquidación del Presupuesto".

En atención a la urgencia de salvaguardar la seguridad y convivencia ciudadana, resulta imperativo garantizar la prestación continua e ininterrumpida del servicio de Policía, conforme a los principios rectores y la misión institucional. Aun, cuando haya expirado la vigencia del decreto de conmoción interior, persisten necesidades de orden público que requieren atención y cobertura oportuna, en concordancia con los postulados constitucionales y legales, por lo cual se requiere tener los insumos necesarios.

- **Pronunciamiento del Consejo de Estado:**

Finalmente, es oportuno traer a colación con respecto a la urgencia manifiesta lo expresado por el Consejo de Estado, en[6]:

1. *"La urgencia manifiesta sólo se puede declarar cuando exista al menos una de las causales prescritas en el artículo 42 de la ley 80 de 1993, por hechos anteriores o concomitantes al acto siempre que sea necesario mantener la continuidad del servicio.*
   (...)
2. *No existe termino legal. Cuando la administración advierta que está frente a una situación de urgencia que es preciso resolver de inmediato, puede declararla y obrar en consecuencia.*
3. *Entre la declaratoria de urgencia y la celebración de los contratos, debe mediar únicamente el tiempo indispensable para su perfeccionamiento.*
4. *La Administración está obligada a celebrar los contratos dentro del tiempo estrictamente necesario desde la declaratoria de urgencia manifiesta. En consecuencia, debe iniciar sin dilaciones la selección de los contratistas y proceder a la comunicación para que sean suscritos.*
5. *De acuerdo con el artículo 43 de la ley 80 de 1993, la pública contratante enviará al organismo de control fiscal, a más tardar, al día siguiente de la legalización del contrato o contratos celebrados, los documentos relativos a la declaratoria de urgencia, con el texto incluido y los demás antecedentes administrativos.*
6. *Las entidades públicas celebrarán sólo los contratos señalados en la declaratoria de urgencia. Si no los celebra todos en la misma oportunidad, se deben remitir inmediatamente, con sus anexos, al organismo de control, en el orden en que se legalicen".*

3. DELEGACIÓN PARA DECLARAR LA URGENCIA MANIFIESTA

Teniendo en cuenta la competencia delegada por el señor director general de la Policía Nacional en el subnumeral 2.4.1 del numeral 2.4, del artículo 2° de la Resolución nro. 00011 del 02 de enero de 2025, los ordenadores del gasto están habilitados para que una vez reunidos los presupuestos señalados en el artículo 42 de la Ley 80 de 1993, puedan proceder a declarar la URGENCIA MANIFIESTA y observar los demás aspectos que demande el oportuno y adecuado procedimiento administrativo; tal es el caso, que una vez celebrados los contratos, cada ordenador del gasto remitirá el expediente y los antecedentes administrativos con los soportes del caso al organismo competente que ejerza el control fiscal, según refiere el artículo 43 de la Ley 80 de 1993.

Es de anotar que, la declaratoria de urgencia manifiesta se realiza con el objeto de celebrar contratos que no pueden adelantarse por medio de los procesos de selección ordinarios reglados en el estatuto contractual, dada la circunstancia que amerita atención inmediata, no obstante; el Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, se pronunció mediante el Concepto Rad.

[6] CONSEJO DE ESTADO, SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL, Consejero ponente: LUIS CAMILO OSORIO ISAZA Bogotá, D.C., veinticuatro (24) de marzo de mil novecientos noventa y cinco (1995), Radicación número: 677, Actor: MINISTERIO DE GOBIERNO, Referencia: Funciones de control fiscal en materia de urgencia manifiesta de que trata la ley 80 de 1993.

1073 de enero 28 de 1998, en el que actuó como Magistrado Ponente el Doctor Javier Henao Hidrón, precisando que: *"(...) la declaratoria de urgencia puede referirse a uno o varios contratos que se funden en el mismo motivo; pero, en la motivación se debe hacer referencia específica a cada uno de los contratos que se vayan a celebrar con el objeto de señalar claramente su causa y su finalidad (...)"*. (Subrayado y negrilla fuera de texto original).

De lo anterior y como se ha indicado anteriormente, el objeto de los contratos que se celebren por la contratación directa, en el marco de la declaratoria de urgencia manifiesta, corresponden guardar directa relación con el estado de crisis que se pretende mitigar; así como, el precio y plazo que se pacte para la satisfactoria ejecución, deben obedecer exclusivamente para superar el estado de amenaza del interés general.

- **Acto administrativo de declaratoria de urgencia manifiesta**

Se sugiere que este acto debe especificar claramente los bienes, servicios y obras que se requieren y la relación directa con la situación de urgencia manifiesta, con el fin de evitar extralimitación y generar cuestionamientos legales.

Ahora bien, en cuanto al **principio de transparencia**, resulta necesario que el ordenador del gasto delegado justifique el uso del mecanismo de urgencia manifiesta. En tal virtud, las unidades policiales deberán indicar los motivos fácticos y jurídicos que justifican que se excluya la regla general del adelantamiento de procesos públicos de contratación prevista en el Artículo 2º de la Ley 1150 de 200724. Para ello, en el acto administrativo de declaratoria de urgencia manifiesta deberá explicarse por qué no es conveniente acudir a los procedimientos de licitación pública, concurso de méritos o selección abreviada. Así como también será necesario indicar las ventajas que, de cara a los fines estatales, traen que el contrato se suscriba mediante esa modalidad de contratación directa.

Como sugerencia se propone que en el acto administrativo de declaratoria de urgencia manifiesta se deje constancia, como mínimo, de los siguientes aspectos[7]: (i) Las razones de conveniencia técnica, jurídica y económica que justifican no adelantar un proceso de selección público de contratistas. En este mismo punto deberán exponerse los motivos por los que el contrato permite afrontar la emergencia, prevenir o mitigar sus efectos. (ii) Los beneficios para la Policía Nacional y los habitantes del(os) municipios objeto de la declaratoria de la conmoción interior como consecuencia del uso de esa modalidad de contratación. (iii) La idoneidad del contratista, entendida como la verificación de que aquel cuenta con experiencia, capacidad jurídica, técnica y financiera y que esos requisitos resultan adecuados y proporcionales frente al objeto del contrato y las obligaciones a su cargo[8]. (iv) La identificación de los riesgos del contrato, su estimación y distribución, así como las medidas para prevenirlos y soportarlos en caso de que ocurran. (v) La necesidad o no de exigir la garantía única de cumplimiento y los amparos según la naturaleza y alcance del objeto del contrato y de las obligaciones a cargo del contratista. (vi) El

[7] La Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado en decisión de un conflicto de competencias negativas del 19 de febrero de 2019 dentro del Radicado No. 11001030600020180022 9 indicó que la urgencia manifiesta "debe ser declarada mediante acto administrativo debidamente motivado; se trata de la explícita y fundamentada voluntad unilateral de la autoridad competente que tiene como efecto jurídico su habilitación para la celebración directa de los contratos requeridos por las situaciones que deben resolverse".

[8] El Artículo 44 de la Ley 1437 de 2011 establece lo siguiente: Decisiones discrecionales. En la medida en que el contenido de una decisión de carácter general o particular sea discrecional, debe ser adecuada a los fines de la norma que la autoriza y proporcional a los hechos que le sirven de causa

análisis de los precios de mercado que permitan concluir que el valor del contrato es razonable. (vii) Los elementos esenciales, naturales y accidentales del contrato[9].

El acto administrativo que declare la urgencia manifiesta por parte de la unidad policial correspondiente en desarrollo al estado de conmoción interior, permite legalmente para que celebre los actos y contratos que tenga como finalidad conjurar, adquirir, reparar, atender, mejorar y preservar el orden público en la jurisdicción con el fortalecimiento del servicio de policial, pudiendo hacer los traslados presupuestales internos a que haya lugar, dentro del presupuesto conforme lo consagra el Parágrafo del artículo 42 de la Ley 80/93, sin que sea necesario modificar dicho acto para adicionar nuevos procesos de contratación para la adquisición de bienes y servicios, siempre y cuando sus objetos vayan estrictamente encaminados atender al personal policial dispuesto para la operacionalización y despliegue del servicio de policía en el marco del Decreto 0062 del 24/01/2025, caso contrario, podría considerarse una extralimitación.

- **Verificación de los hechos que motivan los actos administrativos:**

Los ordenadores del gasto deben garantizar que las medidas adoptadas por la unidad policial, para mitigar los efectos de la conmoción interior, se dirijan a conjurar las causas que motivaron la declaratoria de la Urgencia Manifiesta y respondan a la inminente necesidad de la adquisición de bienes y servicios que cumplan con los objetivos del Decreto 62 del 24 de enero de 2025.

En consecuencia, deberán verificar los términos y condiciones particulares de aquellos contratos vigentes, con el propósito de explorar la posibilidad de ajustar los plazos de ejecución y de entrega conforme a cada negocio jurídico, buscando que la provisión de bienes y servicios requeridos, se efectúe con la celeridad y eficacia que la circunstancia demanda.

Realizar de forma ágil e inmediata las acciones que permitan contratar los bienes y servicios en el menor tiempo posible, garantizando que los plazos de ejecución del contrato respondan a la inmediatez de la entrega de elementos; toda vez, que la pretensión esencial del citado evento de contratación (Urgencia Manifiesta) como se ha indicado líneas arriba, predica y exige la adopción de medidas céleres frente a la adquisición de bienes y servicios en forma rápida, para suplir las diferentes necesidades relacionadas con la conmoción interior.

4. PROCESOS CENTRALIZADOS PARA ADQUISICIÓN DE BIENES Y SERVICIOS

La Dirección Logística Financiera de la Policía Nacional es la facultada para realizar los procesos de contratación centralizados de la Policía Nacional de Colombia sobre los *"subcomponentes de armamento*, Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y *de movilidad"*, como unidad ejecutora de la institución como lo prevé la Resolución nro. 05884 del 27 de diciembre de 2019 *"Por la cual se expide el Manual para la Administración de los Recursos Logísticos de la Policía Nacional de Colombia"*, así:

> *"(...) las unidades que tengan asignado presupuesto y deseen adquirir material de armamento, dispositivos, armas de letalidad reducida, equipos de protección personal y sistemas electroópticos,*

[9] **El Artículo 1501 del Código Civil señala:** Cosas esenciales, accidentales y de la naturaleza de los contratos. Se distinguen en cada contrato las cosas que son de su esencia, las que son de su naturaleza y las puramente accidentales. Son de la esencia de un contrato aquellas cosas sin las cuales, o no produce efecto alguno, o degeneran en otro contrato diferente; son de la naturaleza de un contrato las que, no siendo esenciales en él, se entienden pertenecerle, sin necesidad de una cláusula especial; y que se le agregan por medio de cláusulas especiales.

1731978343

deben hacer previamente las coordinaciones con el Grupo Armamento de la Dirección Administrativa y Financiera o quien haga sus veces. Para realizar la respectiva compra a través de esa dirección (...)"

"solo la Dirección General de la Policía Nacional a través de la Dirección Administrativa Financiera o quien haga sus veces, podrá adelantar procesos de adquisición en materia de movilidad (...)"

Así mismo, en atención a la Resolución nro. 00011 del 02 de enero de 2025, referenciada líneas arriba, el señor director general de la Policía Nacional de Colombia en uso de sus facultades legales entregó competencia al Director Logístico y Financiero, para comprometer, ordenar el gasto y contratar, en desarrollo de las apropiaciones incorporadas al presupuesto de la Policía Nacional de Colombia, sin consideración de la cuantía para las diferentes modalidades de contratación; bajo la anterior premisa y como lo prevé el citado acto administrativo en el parágrafo del artículo 4° *"(...) La Dirección Logística y Financiera o quien haga sus veces, conforme la delegación otorgada en el presente acto administrativo, deberá evaluar la capacidad operativa de ejecutar los recursos de otras unidades policiales en los* ***procesos centralizados*** *como adquirir vehículos, bienes o servicios en materia de tecnología y armamento; de llegar a tenerla, incluirá esas necesidades para su ejecución en el Plan Anual de Adquisiciones; en caso contrario, indicará oportunamente a las unidades policiales para que desarrollen sus respectivos procesos de selección, brindándole los conceptos de viabilidad, con el propósito de optimizar los recursos presupuestales en sujeción a los principios que rigen la contratación pública. (...)".*

Así las cosas, la Dirección Logística Financiera de la Policía Nacional recae la competencia como unidad ordenadora del gasto delegada para ejecutar los recursos centralizados en los componentes señalados líneas arriba; para lo cual dentro del estado de conmoción interior deberá evaluar si se cumplen con los presupuestos del artículo 42 de la Ley 80 de 1993, para declarar la urgencia manifiesta.

5. ADICIÓN DE LOS CONTRATOS

Frente a este tema, la jurisprudencia del Consejo de Estado se ha pronunciado en el siguiente sentido:

> *"**La adición del contrato puede entenderse como una modificación del mismo** [...] Por tanto, la adición del contrato debe entenderse como un agregado a las cláusulas del mismo. **Es un instrumento apropiado para resolver las situaciones que se presentan cuando en desarrollo de un contrato se establece la necesidad de incluir elementos no previstos expresamente en el pliego de la licitación y por ende excluidos del contrato celebrado, pero que están ligados a éste y resultan indispensables para cumplir la finalidad que con él se pretende satisfacer.** En estos casos, puede acudirse a una adición del contrato inicial con las limitaciones previstas en la ley."*[10] (subrayado y negrilla fuera de texto).

Ahora bien, en el marco de la conmoción interior decretada por el Gobierno nacional en la presente vigencia, los delegatarios contractuales deben tener en cuenta que para adicionar el valor inicial de un contrato debe darse aplicabilidad al límite legal establecido en el parágrafo conferido en el artículo 40 de la Ley 80 de 1993 *"Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración pública"* que a la letra dice: *"(...) Los contratos no podrán*

[10] Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Consejero Ponente César Hoyos Salazar, Bogotá, D.C., veintiséis (26) de agosto de mil novecientos noventa y ocho (1998). Concepto Radicación número 1.121.

adicionarse en más del cincuenta por ciento (50%) de su valor inicial, expresado éste en salarios mínimos legales mensuales (…) así las cosas, se evidencia que la realización de las adiciones tienen una prohibición legal en los montos.

Con relación al tema, es pertinente recordar que dentro del estado de excepción del año 2020, el Gobierno Nacional expidió una norma que permitía que los contratos celebrados para mitigar la pandemia se adicionaran sin límite al valor; lo cual, se encontraba expresado en el artículo 8 del decreto 537 de 2020 *"Por el cual se adoptan medidas en materia de contratación estatal, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica"*, donde el legislador adicionó y modificó el presupuesto legal, así:

> *"(…)*
> *Durante la vigencia de la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19, todos los contratos celebrados por las entidades estatales que se relacionen con bienes, obras o servicios que permitan una mejor gestión y mitigación de la situación de emergencia con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19,* ***podrán adicionarse sin limitación al valor.*** *Para este propósito, la entidad estatal deberá justificar previamente la necesidad y la forma como dichos bienes y servicios contribuirán a gestionar o mitigar la situación de emergencia.*
>
> *Igualmente,* ***esta disposición se aplicará a los contratos que se celebren durante la vigencia de la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19, y durante el término que dicho estado esté vigente.*** *(…)"* (subrayado y negrilla fuera del texto original).

Como se evidencia, la adición de un contrato debe sujetarse a la legalidad de la norma que lo regula, circunstancia por la que en su momento cuando se encontraba vigente el estado de emergencia económica, social y ecológica, el legislador tuvo que regular la materia con respecto a la adición de los contratos.

Ahora bien, es necesario que el ordenador del gasto comprenda que esta disposición legal **carece de vigencia**, pues tal y como se indicó, era efectiva para atender la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, la cual finalizó. Caso contrario, es el estado excepción en el que nos encontramos, pues el Decreto 062 del 2025 y sus veintidós (22) decretos en el marco de la conmoción, expedidos a la fecha, **no contemplan la adición ilimitada de los contratos estatales**.

En consecuencia, para el efecto, será necesario que el Gobierno nacional en cabeza del presidente de la república, por medio de un decreto legislativo promulgue la excepción a la norma que rige la cuestión en estudio. En todo caso, el supervisor será el responsable de viabilizar la adición del contrato hasta el límite permitido, teniendo en cuenta los presupuestos legales descritos en los párrafos antecedentes y como garante de ejercer el control del negocio jurídico respectivo.

Por lo tanto, se insta a los delegatarios contractuales abstenerse de adicionar por encima del porcentaje permitido por el parágrafo del artículo 40 de la Ley 80 de 1993, hasta tanto el Gobierno no emita dicha autorización de manera **expresa y tácita**, a través del decreto que corresponda.

6. APLICACIÓN DEL IMPUESTO DE TIMBRE NACIONAL

El impuesto de timbre es un tributo que recae sobre los documentos públicos o privados en los que conste la constitución, existencia, modificación o extinción de obligaciones.

Con ocasión del decreto de conmoción interior, el Gobierno nacional bajo sus facultades extraordinarias **emitió el Decreto 175 del 14 de febrero de 2025,** donde el artículo 8 modificó transitoriamente el parágrafo 2 del artículo 519 del Estatuto Tributario, modificando la tarifa del impuesto de timbre nacional del 0% al 1% hasta el 31 de diciembre de 2025. Esto implica que a partir del 1 de enero de 2026 la tarifa del impuesto de timbre vuelve a ser del 0% conforme a lo previsto en la Ley 1111 de 2006.

Según el artículo 10° la vigencia del decreto ibidem, "*rige a partir de la fecha de su publicación. Las disposiciones contenidas en el presente Decreto serán aplicables una vez culmine el quinto día hábil siguiente a su publicación y hasta el 31 de diciembre de 2025*". En consecuencia, el Decreto 0175 de 2025 establece su aplicación a partir del final del quinto día hábil posterior a su publicación, con lo que esta modificación empieza a aplicar 22 de febrero de 2025.

Las entidades de derecho público están exentas del pago del impuesto de timbre nacional, de conformidad con el artículo 532 del Decreto 624 de 1989 "*Por el cual se expide el Estatuto Tributario de los impuestos administrados por la Dirección General de Impuestos Nacionales*".

Ahora bien, con respecto a los contratos el hecho generador y la causación del impuesto de timbre es instantáneo, es decir al momento del otorgamiento, aceptación, o suscripción del contrato, la entrada en vigor del decreto lo hace exigible de manera inmediata.

Sin embargo, el decreto establece expresamente que la tarifa del 1% solo será aplicable a partir del quinto día hábil posterior a su publicación, lo que implica que solo gravará los documentos generados a partir de esa fecha, sin afectar los suscritos con anterioridad.

En los contratos celebrados, el impuesto de timbre se genera con la suscripción, otorgamiento o aceptación del documento, mientras que su causación y base gravable se concretan con cada pago o abono en cuenta dependiendo del tipo de contrato. Por ello, si un contrato de cuantía indeterminada fue suscrito antes de la entrada en vigor del Decreto 0175 de 2025, los pagos efectuados antes del 22 de febrero de 2025 estaban sujetos a la tarifa del 0%, mientras que los realizados a partir de esa fecha deberán liquidarse con la tarifa del 1% hasta el 31 de diciembre de la misma anualidad, siempre que superen las 6.000 UVT, es decir $298.794.000 y se cumplan los requisitos establecidos en los artículos 519 y 522 del Estatuto Tributario.

De igual forma, el inciso 5° del artículo 519 del Estatuto Tributario establece que el impuesto de timbre se liquida sobre cada pago o abono en cuenta realizado durante la vigencia del contrato. En consecuencia, la tarifa aplicable no puede ser la vigente al momento de la suscripción del contrato, sino la que rige en la fecha en que se efectúa cada pago.

Con relación al tema, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN, emitió concepto del 24 de marzo de 2025[11], el cual indica:

[11] Tema: Descriptores: Fuentes formales: Cordial saludo: Impuesto de timbre nacional. Hecho generador. Causación. Base gravable. Contratos de cuantía indeterminada. Consejo de Estado, Sección Cuarta. Sentencias: Radicado N° CE-SEC4-EXP2000-N9822 del

"TESIS JURÍDICA No. 3: 15. En los contratos o actos de cuantía indeterminada suscritos, otorgados o aceptados:

a. Antes del 22 de febrero de 2025, la tarifa del impuesto de timbre aplicable a cada pago o abono en cuenta derivado del acto o contrato será del 0% con fundamento en lo dispuesto por el Consejo de Estado en la Sentencia del 14 de julio de 2000 con Radicado N° CE-SEC4-EXP2000-N9822.

b. A partir del 22 de febrero de 2025 (inclusive), la tarifa del impuesto de timbre aplicable será: i. ii. Del 1% sobre cada pago o abono en cuenta derivado del acto o contrato hasta el 31 de diciembre de 2025 en línea con lo previsto en el inciso quinto del artículo 519 del Estatuto Tributario, en concordancia con los artículos 522 del Estatuto Tributario y 8 del Decreto 175 de 2025. Del 0% sobre cada pago o abono en cuenta derivado del contrato a partir del 1 de enero de 2026 (inclusive) en atención a lo previsto por el Consejo de Estado en Sentencia del 3 de marzo de 2011, Rad. No. 11001032700020080004200 (17443)."

Así pues, con lo anterior posición la DIAN reafirma el principio fundamental de irretroactividad de las normas tributarias, garantizando que los contribuyentes no sean afectados por cambios normativos que modifiquen obligaciones tributarias ya consolidadas en el tiempo.

Los ordenadores de gasto deberán tener en cuenta que de conformidad con el numeral 52 del artículo 530 del Decreto 624 de 1989, contempla aquellos actos están exentos del timbre, entre ellos las órdenes de compra o venta de bienes o servicios, y las ofertas mercantiles que se aceptan con ocasión de la expedición de la orden de compra o venta. Así mismo, en los contratos de ejecución sucesiva, la cuantía será la del valor total de los pagos periódicos que deban hacerse durante la vigencia del contrato o documento.

De otra parte, cuando el contrato se financie con cargo a vigencias futuras, el impuesto de timbre deberá calcularse sobre el valor total pactado en el contrato[12], independientemente de la distribución presupuestal por anualidades; por su parte, el Consejo de Estado Sección Cuarta, en Sentencia con radicado N° 11001-03-27-000-2008-00042-00(17443) del 3 de marzo de 2011 se ha referido a la cuantía del documento como base para determinar el impuesto de timbre, así:

"(...) El artículo 519 del Estatuto Tributario no contempla una base gravable única para el impuesto, sin embargo, la interpretación sistemática de todos sus incisos permite concluir que aquél recae sobre la cuantía o el valor del documento que lo genera, excepto en algunos documentos contemplados en normas especiales. (...)"

En consecuencia, el hecho de que el contrato se ejecute en otra vigencia fiscal no exime ni modifica la base gravable sobre la cual se liquida el impuesto, que corresponderá al valor global del contrato o del documento que le dé origen.

Finalmente, los ordenadores del gasto en el marco de la celebración y ejecución del negocio jurídico, deberán velar porque el contratista de estricto cumplimiento a las disposiciones legales vigentes en materia tributaria, en particular a lo relacionado con lo que nos ocupa del pago del impuesto de timbre nacional, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 1.6.1.13.2.33 del Decreto 1625 de 2016, Decreto 0175 de 2025, y lo señalado en la Circular Externa 010 del 5 de marzo de 2025, expedida por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en virtud de lo anterior,

---

14 de julio del 2000 y Radicado N° 11001032700020080004200 (17443) del 03 de marzo de 2011 Artículos 519 y 522 del Estatuto Tributario. Decreto 0175 de 2025.

[12] Concepto DIAN 100208192 – 495 de fecha 04 de abril de 2025

1731978343

por lo que, se sugiere incorporar en las obligaciones una cláusula en la que se indique que el contratista debe presentar al supervisor o interventor del contrato el soporte del pago del impuesto, el cual podrá ser exigido como requisito previo para la presentación y trámite de la cuenta de cobro ante la entidad.

Atentamente,

Brigadier general **HERNÁN ALONSO MENESES GELVES**
Secretario General

Elaboró: PRO03: Jenny Johanna Ocampo C. ASCON -JEFAT

Elaboró: CPS4: Camilo Contreras G. SEGEN-ASCON

Elaboró: CPS4: Manuel Hernandez SEGEN-ASCON

Revisó: IJ. Fredy Murcia Piñeros SEGEN – JEFAT

Revisó: MY. Gulomar Andrea Herrera R. ARIAC -JEFAT

Fecha de elaboración: 05/04/2024
Ubicación: Aspectos contractuales en Estado de Conmoción Interior_UNIDADES.docx

Carrera 59 26 – 21 / CAN
Teléfonos 5159000 Ext 9344
Segen.ascon@policia.gov.co
www.policia.gov.co

INFORMACIÓN PÚBLICA