

Bogotá, 1 de octubre de 2026

TPC-298-2026

Honorable
Carlos Camargo Assis
Magistrado
Corte Constitucional
Ciudad

Asunto: Opinión de **Transparencia por Colombia** sobre el proceso de revisión de constitucionalidad del Decreto Legislativo 1420 del 17 de septiembre de 2026 “por el cual se adoptan medidas en materia de contratación estatal en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica por grave calamidad pública en parte del territorio nacional declarado mediante el Decreto 1261 del 19 de agosto de 2026, modificado por el Decreto 1348 del 31 de agosto de 2026”.
Referencia: expediente RE-430.

Honorable magistrado Assis,

Desde Transparencia por Colombia (TPC), organización de la sociedad civil con más de 26 años de trabajo en Colombia en la prevención, control y sanción de la corrupción, le extendemos nuestro saludo y ponemos a su disposición algunos comentarios, los cuales consideramos que serán de utilidad para el asunto en cuestión.

A lo largo de los últimos años, TPC ha desarrollado un trabajo de seguimiento y análisis de los riesgos de corrupción asociados a la atención de emergencias y a los procesos de reconstrucción, con el propósito de aportar recomendaciones que contribuyan a fortalecer la transparencia, la integridad y el control ciudadano sobre los recursos públicos destinados a atender estas situaciones.

Este trabajo ha incluido el seguimiento a la contratación pública durante la emergencia ocasionada por el COVID-19, el análisis de los riesgos de corrupción asociados a la reconstrucción de San Andrés, Providencia y Santa Catalina después del huracán Iota y, **más recientemente, el seguimiento a las medidas adoptadas para atender la emergencia ocasionada por el terremoto del 10 de agosto de 2026.**

Estos ejercicios nos han permitido identificar riesgos específicos que pueden presentarse durante las distintas etapas de la respuesta a una emergencia y los procesos posteriores de recuperación y reconstrucción, así como formular recomendaciones para fortalecer la planeación, la contratación, el seguimiento y la rendición de cuentas sobre el uso de los recursos públicos.

Respecto de su consulta, emitimos la siguiente opinión comenzando por los aspectos generales relacionados con la pregunta 3.5 incluida en la solicitud de la Corte Constitucional, y luego proporcionando información que puede ser útil para aportar a las preguntas 3.2, 3.3, y 3.4; finalmente presentamos algunos documentos de referencia que pueden ser de utilidad para la Corte.

1. COMENTARIOS GENERALES FRENTE AL DECRETO 1420 DE 2026, RELACIONADOS CON LA PREGUNTA 3.5.

*“3.5. Solicitar a la Auditoría General de la República, a la **Corporación Transparencia por Colombia**, a la Cámara Colombiana de la Infraestructura, a la Academia Colombiana de Jurisprudencia, a la Comisión Colombiana de Juristas, al Instituto Colombiano de Derecho Procesal y al Colegio de Abogados Administrativistas un concepto sobre el presente asunto y sobre las cuestiones planteadas en las pruebas solicitadas en los numerales anteriores.*

Las respuestas a los interrogantes formulados deberán ser claras, precisas y suficientes para su comprensión y análisis integral. La Secretaría General de la Corte remitirá, junto con las comunicaciones respectivas, copia integral de este proveído”.

El decreto 1420 estableció medidas especiales para facilitar la contratación con ocasión de la atención de la emergencia ocasionada por el terremoto del 10 de agosto de 2026. Entre las medidas decretadas están las siguientes:

- Se da como comprobado el hecho que da lugar a declarar la **urgencia manifiesta** por parte de las entidades estatales, para la contratación directa del suministro de bienes, la prestación de servicios o la ejecución de obras necesarias para atender, mitigar y superar los efectos del terremoto. (artículo 2 del decreto)
- Se extiende el permiso de contratar directamente el suministro de bienes, la ejecución de obras y la prestación de servicios a las entidades **estatales sujetas a regímenes especiales** o exceptuadas de la Ley 80 de 1993. (artículo 2 del decreto)
- Permite la **adición de contratos** celebrados por las entidades estatales que se relacionen con bienes, obras o servicios que tengan conexidad directa con la atención y mitigación de la emergencia sin sujeción a los límites previstos en el parágrafo del artículo 40 de la Ley 80 de 1993. (artículo 3 del decreto)

Es preciso analizar estas medidas a la luz del contexto nacional de la emergencia, en el que una parte significativa de los recursos será canalizada a través del Fondo Milagro y administrada bajo un régimen de derecho privado, así como de la experiencia de seguimiento a emergencias anteriores. En este marco, y considerando los riesgos identificados, estas medidas podrían comprometer la garantía de algunos de los principios constitucionales que rigen la función administrativa, consagrados en el artículo 209 de la Constitución Política, en particular, la igualdad, la moralidad, la eficacia, la economía, la celeridad, la imparcialidad y la publicidad, por las siguientes razones:

- **Posible debilitamiento de los controles y del seguimiento a la contratación:** TPC ha identificado que, en contextos de contratación de emergencia, el elevado volumen de contratos y la celeridad de su celebración pueden superar la capacidad de revisión de las oficinas de control interno y de las entidades de control, dificultando el seguimiento oportuno y efectivo de la contratación.
Esta situación podría repetirse en el marco del Decreto 1420, por lo que resulta relevante considerar medidas que aseguren la capacidad de supervisión y la trazabilidad de los contratos.
- **Posibles deficiencias en la planeación y selección de contratistas:** La experiencia de TPC evidencia que, en escenarios de emergencia, la rapidez de la contratación puede estar acompañada de estudios previos insuficientes, análisis limitados de precios y verificaciones incompletas de la idoneidad de los contratistas. Estas condiciones incrementan los riesgos de sobrecostos, selección inadecuada y uso ineficiente de los recursos públicos. Por lo cual, es importante establecer medidas que permitan asegurar la mayor calidad posible en los

documentos precontractuales y limitar las medidas excepcionales exclusivamente a situaciones de completa necesidad.

- **Riesgos asociados a las adiciones y modificaciones contractuales:** TPC ha advertido sobre las dificultades de seguimiento y control que pueden presentarse cuando los contratos de emergencia son objeto de modificaciones en su valor, plazo u objeto. La eliminación de los límites a las adiciones contractuales prevista en el Decreto 1420 podría acentuar estos riesgos, especialmente si no se acompaña de mecanismos reforzados de justificación, publicidad y supervisión.
- **Riesgo de opacidad y falta de trazabilidad de los recursos públicos:** En experiencias anteriores, TPC ha identificado que, en ocasiones, patrimonios autónomos, fiducias y entidades con regímenes especiales han alegado no estar obligados a publicar su actividad contractual en el SECOP, pese a que el artículo 53 de la Ley 2195 de 2022 establece este deber para las entidades estatales con regímenes contractuales excepcionales. Esta interpretación también resulta contraria a lo señalado por el Consejo de Estado en sentencia del 21 de marzo de 2025, expediente 11001-03-26-000-2022-00190-00 (69162), que reafirmó el alcance de la obligación de publicidad de la actividad contractual de las entidades estatales, independientemente de su régimen jurídico, cuando se trata de recursos públicos.

En consecuencia, es indispensable que las medidas excepcionales estén acompañadas de disposiciones y mecanismos claros por parte del Gobierno que garanticen la publicación íntegra y oportuna de toda la información contractual financiada con recursos públicos, independientemente de la naturaleza jurídica o del régimen de contratación de quien los administre o ejecute, a fin de asegurar su transparencia, trazabilidad y control institucional y ciudadano.

- **Riesgos de discrecionalidad en la priorización y asignación de recursos:** TPC ha identificado que la ausencia de criterios públicos y verificables para priorizar proyectos, territorios y beneficiarios puede dificultar el control sobre las decisiones de asignación y aumentar los riesgos de arbitrariedad o favorecimiento indebido. En el contexto de las medidas de emergencia, resulta relevante asegurar que estas decisiones estén sustentadas en criterios objetivos, documentados y sujetos a mecanismos de verificación.
- **Fragmentación de la información y dificultades para establecer responsabilidades:** En ejercicios de seguimiento a la respuesta institucional ante emergencias, TPC ha evidenciado problemas de coordinación entre entidades, inconsistencias en los registros y dificultades para consolidar información sobre fuentes de financiación, contratos y beneficiarios. La concurrencia de múltiples entidades y mecanismos de ejecución podría reproducir estas dificultades, afectando la trazabilidad de los recursos y la capacidad de detectar duplicidades o irregularidades.
- **Limitaciones a la transparencia y trazabilidad de los recursos públicos:** La experiencia de TPC en el seguimiento a fondos y mecanismos de ejecución de recursos de emergencia ha evidenciado dificultades para acceder a información contractual completa y oportuna, particularmente cuando intervienen patrimonios autónomos, fiducias o entidades sujetas a regímenes especiales. Estas dificultades podrían persistir en la implementación de las medidas actuales y limitar el control institucional y ciudadano sobre el uso de los recursos.
- **Insuficiencia de información para el control ciudadano:** TPC ha señalado que la publicación incompleta o dispersa de información contractual dificulta el seguimiento de los recursos públicos por parte de la ciudadanía y las veedurías. Por ello, la implementación de las medidas

excepcionales requiere asegurar la publicación oportuna, íntegra e interoperable de la información, de manera que permita identificar contratos, contratistas, modificaciones, fuentes de financiación y avances en la ejecución.

2. APORTES FRENTE A LA PREGUNTA 3.2.

“3.2 Solicitar a la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres:

- Informar los criterios y procedimientos para acreditar la afectación de municipios no incluidos inicialmente en el ámbito territorial de la emergencia. Remita una relación de los municipios afectados de acuerdo con un reporte actualizado a la fecha de contestación.

- Informar el número y valor de los contratos celebrados con cargo a la subcuenta «Sismo 2026» desde el 10 de agosto de 2026, así como las necesidades que ese régimen no permite atender”

En el portal de Registro único de Damnificados (RUD) de la Unidad de Gestión de Riesgos y Desastres, se consolidan los reportes diarios de afectaciones y es posible la consulta pública y la descarga de los datos, en la sección Reportes del sitio¹, en el evento SISMO 2026, TPC ha recogido y consolidado esta información junto a la dispuesta por el Instituto Nacional de Medicina Legal en una visualización de datos² que puede ser consultada en el siguiente link:

<https://transparenciacolombia.org.co/transparencia-reconstruye/>.

A la fecha no se han identificado, en los contratos publicados por la UNGRD, el FNGRD y las fiduciarias administradoras de recursos, asociados a la subcuenta «Sismo 2026».

3. APORTES FRENTE A LAS PREGUNTAS 3.3. Y 3.4

“3.3. Solicitar a la Agencia Nacional de Contratación Pública —Colombia Compra Eficiente—:

Informar si ha identificado en el SECOP contratación por urgencia manifiesta asociada al sismo del 10 de agosto de 2026 y, en caso afirmativo, su número, objeto y valor”.

“3.4. Solicitar a la Contraloría General de la República:

Informar cuántos contratos y actos de declaratoria de urgencia manifiesta asociados al sismo del 10 de agosto de 2026 ha recibido en los términos del artículo 43 de la Ley 80 de 1993”

TPC revisó cerca de 200.000 procesos contractuales individuales registrados en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública (SECOP) **entre el 10 de agosto y el 30 de septiembre de 2026**. Para identificar los contratos relacionados con la emergencia, aplicó técnicas de extracción de texto y análisis semántico mediante procesamiento de lenguaje natural, dado que no existían variables o marcadores específicos que permitieran establecer dicha asociación, como ocurre, por ejemplo, con los marcadores de contratación vinculada al proceso de paz.

Asimismo, TPC consultó la Tienda Virtual del Estado Colombiano (TVEC), utilizando especialmente marcadores de instrumentos de agregación de demanda relacionados con la emergencia, como APM Riesgo y Emergencias, Grandes Superficies y Materiales de Construcción y Ferretería. En esta búsqueda no se encontraron registros de compras relacionadas con la atención de la emergencia. Hasta el corte al 30 de septiembre, se han encontrado 614 contratos por 162.000 millones de pesos firmados por 127 entidades, de 87 municipios en 12 departamentos:

¹ <https://rud.gestiondelriesgo.gov.co/>

² <https://transparenciacolombia.org.co/transparencia-reconstruye/>

- Modalidades y causales de contratación:
 - El 82% del total de estos contratos registró bajo la Modalidad de Contratación Directa, equivalente al 83% del valor total de la contratación de la emergencia.
 - 43% del total de los contratos, y sumando el 78% del valor total, corresponden a la causal de Urgencia Manifiesta.
 - 39% del total de contratos corresponde a la causal de Servicios Profesionales y Apoyo a la Gestión.
- Participación de las alcaldías
 - 67% de los contratos fueron realizados por Alcaldías de 75 municipios, sumando el 45% del valor total de la contratación para la emergencia.
- Fuentes de financiación:
 - 57% de los contratos para el manejo de la emergencia fueron financiados con recursos propios de las entidades.
 - 12% provienen de Otros recursos (en especie, de privados o de cooperación), que en su mayoría son los contratos de las Cámaras de Comercio locales;
 - 12% de los contratos fueron financiados con recursos de crédito.

Algunos hallazgos relacionados con la trazabilidad y el registro de la contratación para la emergencia:

- Registro de fondos y patrimonios autónomos en SECOP:
 - TPC encontró que los fondos de distinta naturaleza —incluidos fondos mixtos, patrimonios autónomos y fondos nacionales— que operan como subcuentas suelen registrarse de manera independiente en SECOP I y SECOP II, como ocurre con el Fondo Nacional Ambiental y el Fondo de Adaptación. Sin embargo, al corte de la revisión, el Fondo Milagro no figuraba como entidad independiente en SECOP ni aparecía en sus directorios. Esto genera dispersión de la información publicada y limitaciones para el seguimiento de estos recursos.
 - TPC identificó que las sociedades fiduciarias registran los contratos de atención a emergencias junto con aquellos destinados a su funcionamiento interno, lo que dificulta distinguir y rastrear la contratación asociada a la emergencia. Esta situación se evidencia en los contratos administrados mediante fiducias, como los del FNGRD, FOMAG y FONVIVIENDA, que son publicados por las respectivas sociedades fiduciarias, como Fiduprevisora y Fiduagraria, sin una diferenciación clara que facilite su identificación y seguimiento.
 - En el caso del Fondo Milagro, no se encontraron registros de contratación pública publicados por fiduciarias que pudieran relacionarse con su operación.
 - Tampoco se identificaron, en los contratos publicados hasta la fecha de corte por la UNGRD, el FNGRD y las fiduciarias administradoras de recursos, asociados a la subcuenta «Sismo 2026».
- Trazabilidad de recursos del FONPET:
 - Tras el anuncio del uso de recursos del Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales (FONPET), TPC rastreó cinco contratos financiados con recursos de este fondo, correspondientes a dos alcaldías y una cámara de comercio. Entre ellos, identificó tres contratos suscritos por la Alcaldía de Pueblo Rico, Risaralda, por un valor de \$867 millones, destinados al suministro de alimentos e insumos de ferretería.

- **Publicación de contratos en SECOP I:**
 - Pese a los llamados realizados por la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, mediante circulares emitidas en años anteriores, sobre la obligatoriedad del uso y registro de los procesos contractuales en SECOP II y la suspensión de la publicación en SECOP I, TPC encontró que el 25 % de los contratos asociados a la emergencia se había publicado en SECOP I. Este porcentaje incluyó contratos de entidades con régimen especial y de otras entidades, como alcaldías municipales.
- **Tipología de los objetos contractuales identificados:** En la revisión, TPC identificó contratos relacionados con los siguientes bienes, servicios y obras para la atención de la emergencia:
 - Servicios profesionales y técnicos (ingeniería civil, arquitectura, ingeniería estructural, geología, psicología, comunicación, diseño, administración, jurídicos, evaluadores, caracterizadores, asesorías, tecnólogos, operadores logísticos).
 - Materiales de construcción y ferretería (cemento, hierro, tejas, madera, insumos, herramientas, elementos para reparación de viviendas e infraestructura).
 - Suministro de alimentación (almuerzos, refrigerios, raciones, kits de alimentos, mercados) para personal de apoyo, damnificados, fuerza pública, voluntarios y equipos de campo.
 - Servicios de evaluación, diagnóstico e inspección técnica (inspecciones post-sismo, valoración estructural, evaluaciones de habitabilidad, diagnósticos de afectaciones en viviendas, edificaciones e infraestructura).
 - Obras de reparación, rehabilitación, reconstrucción y demolición (viviendas, sedes educativas, infraestructura pública, vías, puentes, cubiertas, demolición controlada, retiro de escombros).
 - Servicios de logística y transporte (transporte terrestre, cargue, descargue, almacenamiento, distribución de ayudas humanitarias, movilización de personal y materiales).
 - Suministro de combustible y lubricantes (ACPM, gasolina, aceites) para maquinaria, vehículos, volquetas y equipos de emergencia.
 - Alquiler de maquinaria y equipos (retroexcavadoras, maquinaria amarilla, carrotanques, baños portátiles, carpas, mobiliario, equipos de comunicación, videobeams).
 - Ayudas humanitarias y elementos de apoyo (kits de aseo, cobijas, colchones, carpas, linternas, reflectores, ayudas técnicas, kits de abrigo, elementos de protección personal).
 - Alojamiento, hospedaje y servicios complementarios (reservas de hotel, albergues temporales, subsidios de arrendamiento, centros de acogida, publicidad, difusión, comunicaciones, conectividad, tecnología, equipos, gestión documental y archivo).

4. DOCUMENTOS DE REFERENCIA Y QUE PODRÍAN ALIMENTAR EL ANÁLISIS:

- [Iniciativa Transparencia Reconstruye](#), desarrollada en el marco de la emergencia ocasionada por el terremoto del 10 de agosto de 2026, que incluye:
 - [25 recomendaciones iniciales para atender la emergencia](#), orientadas a fortalecer la transparencia, la integridad y la prevención de riesgos de corrupción en la respuesta institucional.

- [Recuento de los actos administrativos identificados para la atención de la emergencia](#), como herramienta de seguimiento a las decisiones adoptadas por las entidades públicas.
- [Tablero de seguimiento a la contratación pública asociada a la emergencia](#), que facilita el monitoreo ciudadano de los procesos contractuales relacionados con la respuesta y recuperación.
- [Primer informe de seguimiento](#).

Cordialmente,



Gerardo Andrés Hernández Montes
Director Ejecutivo