



Tribunal Administrativo de Antioquia

SALA PLENA

Magistrado Ponente: John Jairo Alzate López

Medellín, once (11) de junio de dos mil veinte (2020)

REFERENCIA: RADICADO: 05001-23-33-000-2020-01060-00
MEDIO DE CONTROL: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
SOLICITANTE: MUNICIPIO DE VALDIVIA
NORMA: DECRETO 035 DEL 26 DE MARZO DE 2020 PROFERIDO
POR EL ALCALDE MUNICIPAL DE VALDIVIA

Interlocutorio N° 168

<i>Tema: Resuelve recurso de súplica. Auto de suspensión provisional/ REVOCA</i>
--

Se decide el recurso de súplica presentado el 18 de mayo de 2020 por la Alcaldesa Municipal de Valdivia – Antioquia, contra la providencia proferida el día 13 del mismo mes y año por la Magistrada Ponente, la Dra. Susana Nelly Acosta Prada, que decretó como medida cautelar la suspensión provisional del decreto objeto del control inmediato de legalidad.

ANTECEDENTES

De la solicitud de suspensión provisional

Una vez asignado el conocimiento del presente proceso a la Magistrada Susana Nelly Acosta Prada, en auto del 17 de abril de 2020 avocó conocimiento del mismo y, luego de notificado, el representante del Ministerio Público ante ese Despacho, el Procurador 114 Judicial II Administrativo, presentó solicitud de suspensión provisional del Decreto 035 del 26 de marzo de 2020, proferido por la Alcaldesa Municipal de Valdivia – Antioquia.

Como fundamento de la solicitud de suspensión provisional del citado decreto, el señor agente del Ministerio Público señaló que el acto administrativo que decretó la urgencia manifiesta omitió la norma de carácter superior en la cual debía fundarse, pues no tuvo en cuenta lo previsto en los artículos 2.2.1.2.1.4.1 y 2.2.1.2.1.4.2 del Decreto 1082 de 2015.

Concretamente señaló que no hay claridad ni determinación del contrato que se iba a ejecutar por la vía de la urgencia manifiesta, ni el presupuesto destinado para dicho contrato y que, por el contrario, se observaba que el alcalde municipal declaró la urgencia manifiesta

vulnerando flagrantemente las disposiciones legales al respecto, para la contratación de varios aspectos sin identificar ni concretar cuál es el fundamento o justificación de la urgencia manifiesta.

El auto suplicado

En providencia del 13 de mayo de 2020, la Magistrada Sustanciadora acogió la solicitud del Procurador 114 Judicial II Administrativo y decretó la medida cautelar, con fundamento en los siguientes argumentos:

Después de citar la normatividad que rige la urgencia manifiesta, la Magistrada Ponente señaló que al confrontar el contenido del Decreto 035 del 26 de marzo de 2020 del Municipio de Valdivia, con lo previsto en los artículos 2.2.1.2.1.4.1 y 2.2.1.2.1.4.2 del Decreto 1082 de 2015, se concluía que la declaratoria de urgencia manifiesta realizada por ese ente territorial no reunía los requisitos consagrados en las normas invocadas como violadas por el delegado del Ministerio Público.

Señaló que a esa conclusión se llegaba por cuanto ni en la motivación, ni en la parte resolutive del citado decreto, se indicó con precisión cuál o cuáles contratos se pretendían celebrar de manera directa con base en la declaratoria de urgencia manifiesta, ni el presupuesto que se destinaría para los mismos, ni tampoco los requisitos que se exigirían a los futuros contratistas.

Precisó que en el numeral segundo de la parte resolutive del Decreto 035 del 26 de marzo de 2020, la administración municipal se limitó a indicar sobre la celebración de los actos y contratos relativos a la preservación del orden público, la satisfacción de necesidades en materia de salubridad y la dotación hospitalaria, pero que no se indicaron los contratos que se suscribirán con fundamento en la declaratoria de urgencia.

Agregó que en el numeral tercero, se dispuso que la Secretaría de Hacienda Municipal, efectuaría los movimientos presupuestales necesarios, pero sin señalar el origen de los recursos destinados para la contratación de urgencia, ni qué rubros serían afectados por dichos movimientos presupuestales. En el mismo sentido, señaló que tampoco se indicó de manera concreta, la documentación y requisitos que deberían aportar los contratistas, una vez se tuvieran las respectivas disponibilidades y registros presupuestales pertinentes.

Concluyó, coincidiendo con el delegado del Ministerio Público, que el acto objeto de control inmediato de legalidad, resultaba violatorio de la normativa vigente en materia de contratación, y de las directrices que dispuso el Decreto Legislativo No. 440 del 20 de marzo de 2020, sobre contratación de urgencia, en cuyo artículo 7°, se estableció que las actuaciones contractuales adelantadas con fundamento en la urgencia manifiesta se regirán por la normatividad vigente.

Recurso de súplica y la oposición al mismo

Contra la decisión anterior, la Alcaldesa Municipal de Valdivia – Antioquia, interpuso el recurso de “apelación”, el cual fue adecuado al de súplica, recurso en el cual se argumenta lo siguiente:

Explicó que la urgencia manifiesta tuvo origen en la declaratoria de emergencia económica, social y ecológica declarada por el Presidente de la República mediante el Decreto 417 de 2020 y que es en el cuerpo del contrato donde se dejan las constancias sobre el objeto del mismo, el presupuesto para la contratación y las condiciones que se exigen al contratista. Agregó que el Decreto 035 de 2020, se expidió como un medio idóneo para atender la situación que se generó con la pandemia del coronavirus y que es una herramienta jurídica de la cual han hecho uso diversas entidades territoriales.

Al recurso anterior se le dio traslado en auto notificado por estados del 21 de mayo de 2020 y el Procurador 114 Judicial II para Asunto Administrativos, presentó escrito en el cual solicitó mantener la decisión tomada en la providencia que decretó la medida cautelar.

CONSIDERACIONES

Competencia

Atendiendo a lo dispuesto en los artículos 125, 136, 151 num. 4 y 246 de la Ley 1437 de 2011, la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Antioquia es competente para decidir el recurso de súplica interpuesto contra el auto del 13 de mayo de 2020 proferido por la Magistrada Ponente y que suspendió el Decreto 035 de 2020, decreto expedido por Alcaldesa Municipal de Valdivia – Antioquia.

Problema jurídico

La Sala Plena del Tribunal Administrativo de Antioquia debe determinar si hay lugar a confirmar o revocar el auto del 13 de mayo del 2020, que suspendió provisionalmente el Decreto 035 del 26 de marzo de 2020, mediante la cual la Alcaldesa del Municipio de Valdivia declaró la urgencia manifiesta.

Procedencia del recurso de súplica

De acuerdo con lo dispuesto en el numeral 14 del artículo 151 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, los tribunales administrativos conocen en única instancia del control inmediato de legalidad de los actos de carácter general que sean proferidos en ejercicio de la función administrativa durante los estados de excepción y como desarrollo de los decretos legislativos que fueren dictados por autoridades territoriales departamentales y municipales.

Así mismo, de conformidad con el numeral 2 del artículo 243 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, el auto que decreta una medida cautelar es susceptible del recurso de apelación, pero en razón a que se trata de un trámite de única instancia y atendiendo al artículo 246 de la misma codificación, el recurso procedente es el de súplica.

Procede, pues, el recurso de súplica contra la providencia proferida el día 13 de mayo de 2020 por la Magistrada Ponente.

Para todos los efectos y de conformidad con el parágrafo del artículo 318 del Código General del Proceso, se debe entender adecuado al recurso de súplica, el recurso de apelación interpuesto por la Alcaldesa de Valdivia contra la citada providencia.

Oportunidad del recurso

El auto del 13 de mayo del 2020, que suspendió el Decreto 035 del 26 de marzo de 2020, fue notificado al día siguiente, es decir, el 14 del mismo mes y año, mientras que el recurso de apelación – entiéndase súplica–, se radicó el 18 de mayo, es decir, dentro del término habilitado para interponer el recurso.

Acto administrativo suspendido

Se ordenó la suspensión del Decreto 035 del 26 de marzo de 2020, mediante el cual, la Alcaldesa municipal de Valdivia, dispuso:

“DECRETA

ARTÍCULO PRIMERO: DECLÁRESE LA URGENCIA MANIFIESTA EN EL MUNICIPIO DE VALDIVIA – ANTIOQUIA, para conjurar la crisis que se ha presentado con ocasión de la afectación generada por el contagio del CORONAVIRUS COVID-19, conforme a las consideraciones anteriores, con el fin de prevenir consecuencias que puedan desencadenar una mayor afectación de la población, proteger la salud, la salubridad y el interés público.

ARTÍCULO SEGUNDO: Como consecuencia de lo anterior y dadas las circunstancias expuestas que demandan actuaciones inmediatas por parte de la administración municipal, célebrense los actos y contratos que tengan la finalidad de conjurar, adquirir, reparar, atender, mejorar y preservar el orden público las necesidades en materia de salubridad, dotación hospitalaria y demás objetos contractuales pertinentes, a través de la contratación de las obras necesarias y la adquisición de bienes, servicios y suministros a que haya lugar para tales efectos.

ARTÍCULO TERCERO: Para los efectos anteriores, realícense por parte de la Secretaría de Hacienda municipal, los movimientos presupuestales que resulten necesarios para conjurar de manera efectiva la situación de calamidad sanitaria decretada por el municipio y de urgencia manifiesta justificada mediante el presente acto administrativo, conforme lo establece el artículo 42 de la ley 80 de 1993, el artículo 2.2.1.2.1.4.2 del Decreto 1082 de 2015 y el artículo 7 del Decreto 440 del 20 de marzo de 2020.

El contratista deberá aportar toda la documentación y requisitos legales solicitados por la administración municipal para la legalización del contrato, una vez se tengan las respectivas disponibilidades y registros presupuestales.

ARTÍCULO CUARTO: De los documentos contentivos de las órdenes o de los contratos que se suscriban con ocasión de la presente declaratoria, que constituyan el expediente administrativo de la URGENCIA MANIFIESTA, deberán remitirse dentro del término legal a

la Contraloría Departamental de Antioquia de conformidad con lo dispuesto por el artículo 43 de la Ley 80 de 1993, para lo de su competencia.

ARTÍCULO QUINTO: El presente Decreto rige a partir de su fecha de expedición.

Análisis del caso concreto

En el presente caso, el recurso de súplica fue interpuesto contra la decisión que ordenó la suspensión provisional del Decreto 035 del 26 de marzo de 2020, expedido por la Alcaldesa Municipal de Valdivia – Antioquia, por medio del cual se declaró la urgencia manifiesta en dicho municipio, se autorizó la celebración de contratos y traslados presupuestales.

Un primer elemento para decidir el recurso de súplica, se orienta a señalar que la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Antioquia, ha discutido en control inmediato de legalidad, diversos actos administrativos expedidos por distintas autoridades en el departamento y, en la mayoría de los casos estudiados, se ha concluido que no se dan los presupuestos exigidos en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, para que por este medio de control se pueda decidir la legalidad de los mismos¹.

Se ha señalado por la mayoría de los integrantes de la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Antioquia, que los decretos que declaran la urgencia manifiesta no desarrollan decretos legislativos expedidos por el Presidente de la República durante los estados de excepción y, en esa medida, la corporación no podría estudiar de fondo la legalidad de dichos decretos a través del control inmediato de legalidad.

Ello llevaría a concluir que, si no hay certeza de que el Decreto 035 del 26 de marzo de 2020, expedido por la Alcaldesa Municipal de Valdivia – Antioquia, es objeto del control inmediato de legalidad, no se debe mantener una medida cautelar de suspensión provisional de los efectos de ese acto.

El segundo elemento para considerar en la decisión del recurso del cual se ocupa la Sala, es independiente de si se considera que un acto administrativo que declara la urgencia manifiesta es objeto del control inmediato de legalidad. Este argumento se relaciona con el

¹ A modo de ejemplo se citan los radicados: 2020-00761 – Dcto. 048 del 24 de marzo del 2020 – Municipio de Liborina, Magistrada Ponente: Dra. Susana Nelly Acosta Prada; 2020-00802 – Dcto. 039 del 21 de marzo de 2020 – Municipio de Heliconia, Magistrado Ponente: Dr. Álvaro Cruz Riaño.

contenido del auto del 13 de mayo de 2020, que suspendió el Decreto 035 del 26 de marzo de 2020, expedido por la Alcaldesa Municipal de Valdivia – Antioquia, en el sentido de que el señalado decreto, a juicio de la Magistrada Ponente, no reúne los requisitos consagrados en los artículos 2.2.1.2.1.4.1 y 2.2.1.2.1.4.2 del Decreto 1082 de 2015, para la declaratoria de urgencia manifiesta realizada por ese ente territorial.

Al respecto, las citadas disposiciones del Decreto 1082 de 2015 señalan lo siguiente:

“Artículo 2.2.1.2.1.4.1. Acto administrativo de justificación de la contratación directa. La Entidad Estatal debe señalar en un acto administrativo la justificación para contratar bajo la modalidad de contratación directa, el cual debe contener:

- 1. La causal que invoca para contratar directamente.*
- 2. El objeto del contrato.*
- 3. El presupuesto para la contratación y las condiciones que exigirá al contratista.*
- 4. El lugar en el cual los interesados pueden consultar los estudios y documentos previos.*

Este acto administrativo no es necesario cuando el contrato a celebrar es de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, y para los contratos de que tratan los literales (a) y (b) del artículo 2.2.1.2.1.4.3 del presente decreto.

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”.

La primera de las normas transcritas hace referencia a la justificación que debe contener el acto administrativo “para contratar bajo la modalidad de contratación directa”, requisitos que no eran exigibles a la Alcaldesa del Municipio de Valdivia en la expedición del Decreto 035 del 26 de marzo de 2020, porque la administración no estaba disponiendo la contratación directa de manera autónoma, es decir, sin que previamente decretara la urgencia manifiesta. En otros términos, el artículo 2.2.1.2.1.4.1 solo aplica cuando la administración celebra contratos bajo la modalidad de contratación directa, sin previa declaratoria de urgencia manifiesta.

Luego, no es posible señalar que los requisitos contenidos en el artículo 2.2.1.2.1.4.1 del Decreto 1082 de 2015, eran exigibles en este caso porque, se reitera, ello solo es posible

cuando la administración celebra contratos de manera directa, sin previa declaración de la urgencia manifiesta.

Este argumento se refuerza con el texto del artículo 2.2.1.2.1.4.2, que dispone que: “*Si la causal de contratación directa es la urgencia manifiesta, el acto administrativo que la declare hará las veces del acto administrativo de justificación*”, de donde se advierte que, cuando de manera previa a la contratación directa, la administración profiere un acto que declara la urgencia manifiesta, no son exigibles los requisitos del artículo 2.2.1.2.1.4.1., sino que se debe atender a los requisitos contenidos en el artículo 42 de la Ley 80 de 1993.

Para el efecto se transcribe el artículo 42 de la Ley 80 de 1993, así:

Artículo 42º.- 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 o concursos² públicos.

La urgencia manifiesta se declara mediante acto administrativo motivado.

Parágrafo.- 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”.

Según la norma acabada de transcribir, en la declaratoria de urgencia manifiesta es presupuesto esencial la motivación del acto sobre los hechos que dan lugar dicha declaratoria, pero la disposición no exige que en el acto declaratoria se señale cuál o cuáles contratos se pretenden celebrar de manera directa, ni la indicación del presupuesto, ni los requisitos que se exigirán a los futuros contratistas.

Hay una razón adicional para señalar que en este caso, la administración estaba habilitada para declarar la urgencia manifiesta, sin los requisitos señalados en el auto suplicado y es que en la primera parte del artículo 7º del Decreto 440 del 20 de marzo de 2020, se señaló

² La expresión "Concurso" fue derogada por el art. [32](#) de la Ley 1150 de 2007.

que: “Con ocasión de la declaratoria de estado de emergencia económica, social y ecológica, y en los términos del artículo 42 de la Ley 80 de 1993, se entiende 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 en el inmediato futuro, con el objetivo de prevenir, contener y mitigar los efectos de la Pandemia del coronavirus COVID-19, así como para realizar las labores necesarias para optimizar el flujo de los recursos al interior del sistema de salud”.

Se resalta el hecho de que, según esta última disposición citada, cuando se trata del suministro de bienes, la prestación de servicios o la ejecución de obras en el inmediato futuro, con el objetivo de prevenir, contener y mitigar los efectos de la pandemia del coronavirus COVID-19, la administración no tiene que comprobar el hecho que da lugar a declarar la urgencia manifiesta.

En conclusión, se considera que no debió suspenderse el Decreto 035 del 26 de marzo de 2020 proferido por la Alcaldesa Municipal de Valdivia y en el cual se declaró la urgencia manifiesta.

Así las cosas, lo procedente en este caso, será revocar la decisión suplicada mediante la cual se decretó la medida cautelar consistente en la suspensión de los efectos del acto.

En virtud de lo expuesto, la **SALA PLENA DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA,**

RESUELVE:

PRIMERO. REVOCAR el auto del 13 de marzo de 2020 mediante el cual se ordenó la suspensión provisional del Decreto 035 del 26 de marzo de 2020, proferido por la Alcaldesa Municipal de Valdivia – Antioquia, conforme lo expuesto en la parte motiva de esta decisión.

SEGUNDO. DEVOLVER el expediente al Despacho de la Magistrada Susana Nelly Acosta Prada, para que continúe con el trámite procesal pertinente.

Esta providencia se estudió y aprobó en Sala de la fecha, según consta en Acta No. 32

NOTIFÍQUESE

Los Magistrados,

JOHN JAIRO ALZATE LÓPEZ
Ponente

JORGE LEÓN ARANGO FRANCO

ADRIANA BERNAL VÉLEZ

ÁLVARO CRUZ RIAÑO

JORGE IVÁN DUQUE GUTIÉRREZ
(Con aclaración de voto)

GLORIA MARÍA GÓMEZ MONTOYA
(Con aclaración de voto)

BEATRIZ ELENA JARAMILLO MUÑOZ

JAIRO JIMÉNEZ ARISTIZÁBAL

ANDREW JULIÁN MARTÍNEZ MARTÍNEZ
(Con salvamento de voto)

DANIEL MONTERO BETANCURT
(Con aclaración de voto)

LILIANA NAVARRO GIRALDO

YOLANDA OBANDO MONTERO

RAFAEL DARÍO RESTREPO QUIJANO

GONZALO ZAMBRANO VELANDIA

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA
EN ANOTACIÓN POR ESTADOS DE HOY**

16 de junio de 2020

FUE NOTIFICADO EL AUTO ANTERIOR


SECRETARÍA GENERAL