



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL QUINDÍO

MAGISTRADO PONENTE: LUIS CARLOS ALZATE RÍOS

Armenia, once (11) de mayo de dos mil veinte (2020)

ASUNTO: AUTO SUSPENDE EL PROCESO POR
PREJUDICIALIDAD
INSTANCIA: ÚNICA

Auto I. No. 151

Cumplidas las etapas previas establecidas en el artículo 185 de la Ley 1437 de 2011 y vencido el traslado para rendir concepto del Ministerio Público¹, correspondería al suscrito magistrado ponente registrar el proyecto de sentencia para la consecuente adopción de la sentencia por parte del Tribunal; sin embargo, dada la existencia de los expedientes RE0000232 y RE0000236 que se tramitan en la Corte Constitucional² sobre el control automático de los Decretos Legislativos 417 y 440 de 2020 que son los actos que sustentan decreto objeto de control de legalidad, se advierte la necesidad de suspender el presente trámite, conformidad con las siguientes;

¹ De acuerdo a constancia secretarial que obra en el expediente digital, archivo: 10. PASO_A_DESPACHO 2020-066.pdf

² <https://www.corteconstitucional.gov.co/micrositios/estado-de-emergencia/decretos.php> consultada el 08-05-2020.



CONSIDERACIONES

1. Del Decreto materia de revisión

El Decreto Municipal No. 144 del 20 de marzo de 2020 “*POR MEDIO DEL CUAL SE DECLARA LA URGENCIA MANIFIESTA COMO JUSTIFICACIÓN DE LA MODALIDAD DE SELECCIÓN DE CONTRATACIÓN DIRECTA EN EL MUNICIPIO DE ARMENIA, QUINDÍO PARA LA ATENCIÓN DE LA PANDEMLA CORONAVIRUS (COVID-19)*”, objeto de revisión en el presente medio de control, fue expedido por el Alcalde Municipal de Armenia, en virtud del Decreto 417 de 2020 “*POR EL CUAL SE DECLARA UN ESTADO DE EMERGENCIA ECONÓMICA, SOCIAL Y ECOLÓGICA EN TODO EL TERRITORIO NACIONAL*”, entre otras disposiciones, no solo al citarlo dentro de sus consideraciones sino también al disponer lo siguiente:

***“DECRETO NÚMERO 144 DE 2020
20 de Marzo de 2020***

***“POR MEDIO DEL CUAL SE DECLARA LA URGENCIA
MANIFIESTA COMO JUSTIFICACIÓN DE LA MODALIDAD DE
SELECCIÓN DE CONTRATACIÓN DIRECTA EN EL MUNICIPIO
DE ARMENIA, QUINDÍO PARA LA ATENCIÓN DE LA PANDEMIA
CORONOVIRUS (COVID-19)”***

El Alcalde del Municipio de Armenia, en uso de sus facultades constitucionales y legales, en especial las conferidas por los artículos 2, 49, 314 y numerales 2 y 9 del artículo 315 de la Constitución Política de Colombia; el numeral 3, literal b) del artículo 11, y artículos 41, 42 y 43 de la Ley 80 de 1993; el literal a), numeral 4 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007; el artículo 2.2.1.2.1.4.2 del Decreto Único Reglamentario N° 1082 de 2015, y el literal b), numerales 1 y 4, y literal d) numerales 1 y 5 del artículo 29 de la ley 1551 de 2012,

CONSIDERANDO



ANTECEDENTES ADMINISTRATIVOS

(...)

Que el Presidente de la República, el día 17 de marzo de 2020, expidió el Decreto N° 417 “Por el cual se declara un estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional” por el término de treinta (30) días y así mismo emitió Decreto N° 418 del 18 de marzo de 2020 dando las directrices para coordinar la prevención y propagación del COVID -19, el cual fue expedido de conformidad con el artículo 215 de la Constitución Política de Colombia y permite la expedición de Decretos Legislativos para conjurar la crisis e impedir la extensión de la pandemia.

(...)

Que la situación epidemiológica causada por el COVID-19, se encuentra en aumento de acuerdo a las cifras comunicadas por el Ministerio de Salud y de Protección Social, poniendo en riesgo el orden público, la salubridad pública y la adecuada prestación de los servicios públicos en el inmediato futuro por la referida situación excepcional de calamidad en el Departamento del Quindío, en especial, la capital del Departamento, lo cual, hace necesario, conveniente y oportuno declarar la urgencia manifiesta para evitar males presentes y futuros inminentes.

Que el Municipio de Armenia, Quindío, se vio avocado a la declaratoria del Estado de Calamidad Pública mediante Decreto Municipal 141 del 20 de marzo de 2020, previo concepto favorable del Consejo Municipal de Gestión del Riesgo, puesto que la pandemia referida en este acto administrativa va en expansión y es necesaria la adopción de medidas adicionales para su contención y garantizar de esta forma el derecho a la Salud de los ciudadanos.

(...)

Que en tal sentido, el contrato estatal es uno de los instrumentos jurídicos para la ejecución de la planificación y del presupuesto para asegurar el cumplimiento de los fines del Estado, entre los que se encuentra, la eficiente prestación de los servicios públicos. Por lo tanto, la planificación y su herramienta financiera que es el presupuesto, se convierte en el marco político de la gestión contractual pública³.

Que el artículo 3 de la ley 80 de 1993, “De los fines de la contratación estatal”, prescribe que...

³ Teoría General de los Contratos de la Administración Pública. Editorial Legis, primera edición, Autor: RODRIGO ESCOBAR GIL, páginas 64 y siguientes”



Jurisdicción Contencioso

Administrativa

Que en el ámbito contractual, el numeral 3 del artículo 2 de la Ley 80 de 1993, define el concepto de servicios públicos, preceptuando, que son los que están destinados a satisfacer necesidades colectivas en forma general, permanente y continua, bajo la dirección, regulación y control del Estado, así como aquellos mediante los cuales el estado busca preservar el orden y asegurar el cumplimiento de sus fines.

Que para el aseguramiento de la prestación eficiente de los servicios públicos, el artículo 11, numeral 3, literal b) de la Ley 80 de 1993, radica la competencia para ordenar y dirigir procesos de selección y para celebrar contratos en los Alcaldes Municipales.

Que el artículo 2 de la ley 1150 de 2007, denominado “de las modalidades de selección”, establece en el numeral 4, la denominada “contratación directa”, siendo una de las causales la “Urgencia manifiesta”.

Que el artículo 42 de la Ley 80 de 1993, define la causal de urgencia manifiesta, en los siguientes términos:

“Artículo 42°.- De la Urgencia Manifiesta. ...

(...)

Que en este orden de ideas, ante la imposibilidad de adelantar procesos de selección de licitación pública, selección abreviada, concursos de méritos y mínima cuantía, se determina hacer uso de los instrumentos jurídicos que le permitan atender la situación descrita mediante la modalidad de selección de contratación directa, causal URGENCIA MANIFIESTA, requiriendo actuaciones inmediatas tendientes a controlar y atender los efectos causados por la propagación de la pandemia mundial virus COVID-19, garantizando la efectividad de acciones en materia de seguridad, servicios públicos y salubridad pública, dirigida a los habitantes de la jurisdicción para evitar males presentes y futuros inminentes.

Que en mérito de lo expuesto, el Alcalde de Armenia,

DECRETA

ARTÍCULO PRIMERO: DECLARAR LA URGENCIA MANIFIESTA COMO JUSTIFICACIÓN DE LA MODALIDAD DE SELECCIÓN DE CONTRATACIÓN DIRECTA, en el Municipio de Armenia, capital del Departamento



*Jurisdicción Contencioso
Administrativa*

del Quindío, con el propósito de adoptar las acciones necesarias para prevenir, identificar en forma temprana, diagnosticar, y atender la pandemia mundial por el virus COVID-19, desplegando los mecanismos que se consideren necesarios para evitar la propagación en la jurisdicción territorial.

ARTÍCULO SEGUNDO: ORDENAR la contratación directa mediante la causal de **URGENCIA MANIFIESTA** de los bienes, suministros, obras y servicios necesarios para ejecutar las acciones que permitan prevenir, identificar en forma temprana, diagnosticar, y atender la pandemia mundial por el virus COVID-19, desplegando los mecanismos que se consideren necesarios para evitar la propagación en la jurisdicción territorial.

ARTÍCULO TERCERO: ORDENAR al Departamento Administrativo de Hacienda del municipio de Armenia, realizar los movimientos presupuestales que resulten necesarios para expedir los actos de constatación presupuestal en el marco de la declaración de urgencia manifiesta.

ARTÍCULO CUARTO: ORDENAR al Departamento Administrativo Jurídico del Municipio de Armenia, en cumplimiento de lo preceptuado en el artículo 43 de la Ley 80 de 1993, que inmediatamente después de celebrados los contratos originados en la urgencia manifiesta, éstos y el acto administrativo que la declara, junto con el expediente contentivo de los antecedentes administrativos, de la actuación y de las pruebas de los hechos, sean enviados en medio físico o medios electrónicos en los términos de la Ley 1437 de 2011 (CPACA) a la Contraloría Municipal de Armenia.

ARTÍCULO QUINTO: El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación.

Dado en Armenia a los veinte (20) días del mes de marzo de 2020.

PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

JOSÉ MANUEL RÍOS MORALES
Alcalde"

2. De la declaratoria del estado de emergencia

Mediante el Decreto número 417 del 17 de marzo de 2020 el Presidente de la República, declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio



Jurisdicción Contencioso

Administrativa

nacional por el término de treinta (30) días, contados a partir de la vigencia del decreto - que de acuerdo al artículo 4° se dio en la fecha de su publicación-, ello en ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 215 de la Constitución Política y en desarrollo de lo previsto en la Ley 137 de 1994, con el fin de dictar decretos con fuerza de ley que le permitieran conjurar la grave crisis generada por el nuevo Coronavirus Covid-19 debido a la propagación y mortalidad generado por el mismo, el pánico por la propagación y las medidas de contención decretadas por cada Estado para evitar una mayor propagación, a lo cual se hace expresa mención en la parte considerativa de dicho Decreto Legislativo.

El artículo 3 del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 resolvió adoptar "*mediante decretos legislativos, además de las medidas anunciadas en la parte considerativa de este decreto, todas aquellas medidas adicionales necesarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, así mismo dispondrá las operaciones presupuestales necesarias para llevarlas a cabo*".

En ese sentido, el día 20 de marzo de 2020 el Presidente con la firma de todos sus ministros expidió el Decreto Legislativo No. 440 "*Por el cual se adoptan medidas de urgencia en materia de contratación estatal, con ocasión del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica derivada de la Pandemia COVID-19*", en cuyas consideraciones señaló que el mismo tenía como finalidad "*... prevenir la propagación de la pandemia, mediante el distanciamiento social, acudiendo a la realización de audiencias públicas electrónicas o virtuales, fortaleciendo el uso de las herramientas electrónicas, de manera que se evite el contacto entre los participantes en los procesos de contratación, pero sin afectar la publicidad y la transparencia; propósito que también se debe cumplir en la realización de las actuaciones contractuales sancionatorias, que deben incorporar medios electrónicos para evitar el contacto físico, pero que garanticen el debido proceso y el derecho de defensa; no obstante, en caso de ser necesario, y con el fin de facilitar que la Administración dirija los procedimientos de contratación, se debe autorizar la suspensión de los procedimientos, inclusive su revocatoria, cuando no haya mecanismos que permitan continuarlos de manera normal; adicionalmente, es necesario permitir que las autoridades administrativas, y en especial la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente pueda adelantar procedimientos de contratación ágiles y expeditos, ante la urgencia en adquirir bienes, obras o servicios para contener la expansión del virus y atender la mitigación de la pandemia; inclusive se debe autorizar, entre otras medidas pertinentes, la adición ilimitada de los contratos vigentes que contribuyan a atender la epidemia*".



En el artículo 7° del Decreto 440 del 20 de marzo de 2020, dispuso lo siguiente:

“Artículo 7. Contratación de urgencia. 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. Las actuaciones contractuales adelantadas con fundamento en la urgencia manifiesta se regirán por la normatividad vigente.

Con el mismo propósito, las entidades excluidas de la Ley 80 de 1993 podrán contratar de manera directa esta clase de bienes y servicios.”

3. Del control automático de constitucionalidad

De conformidad con el numeral 7 del artículo 241 de la Constitución, la Corte Constitucional conoce sobre la constitucionalidad de los decretos legislativos dictados por el Gobierno con fundamento en el artículo 215 de la Constitución Nacional, asumiendo el mismo a través de las siguientes decisiones:

- Auto del 24 de marzo de 2020, con ponencia del Magistrado José Fernando Reyes Cuartas, dentro del expediente RE-232⁴, respecto de la revisión de constitucionalidad del Decreto legislativo 417 de 2020, “*por el cual se declara un estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional*”.
- Auto del 31 de marzo de 2020, con ponencia del Magistrado Alejandro Linares Cantillo, dentro del expediente RE-236⁵, respecto del control automático de constitucionalidad del Decreto 440 de 2020, “*Por el cual se adoptan las medidas de*

⁴ Recuperado en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=13969>

⁵ Recuperado en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=14016>



*Jurisdicción Contencioso
Administrativa*

urgencia en materia de contratación estatal, con ocasión del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica derivada de la Pandemia COVID-19”.

En dichas decisiones se impartió el procedimiento regulado en los artículos 37 y 38 del Decreto 2067 de 1991, encontrándose el primero de los citados expedientes pendiente de decisión y en el último finalizando el término de traslado para rendir concepto el Ministerio Público⁶.

4. En el caso bajo examen

Advierte la Sala que, al tener el Decreto Municipal No. 144 del 20 de marzo de 2020 como justificación el Decreto Legislativo 417 de 2020 y el Decreto 440 de 2020 que lo desarrolla, que actualmente son objeto de estudio de constitucionalidad por parte de la Corte, la decisión que en estos se tome tiene incidencia en el presente proceso, por cuanto puede derivar en el decaimiento del acto por desaparición de su fundamento jurídico.

Respecto de la causal denominada jurisprudencial y doctrinariamente como prejudicialidad, el numeral primero del artículo 161 del CGP, aplicable al caso en virtud de la remisión hecha por el artículo 306 del CPACA, dispone como causal de suspensión de los procesos la siguiente:

“ARTÍCULO 161. SUSPENSIÓN DEL PROCESO. *El juez, a solicitud de parte, formulada antes de la sentencia, decretará la suspensión del proceso en los siguientes casos:*

1. Cuando la sentencia que deba dictarse dependa necesariamente de lo que se decida en otro proceso judicial que verse sobre cuestión que sea imposible de ventilar en aquel como excepción o mediante demanda de reconvencción. El proceso ejecutivo no se suspenderá porque exista un proceso declarativo iniciado antes o después de aquel, que verse sobre

⁶ Dentro del Expediente RE-232 se dio traslado al Procurador el 21 de abril de 2020, por lo cual, el término venció el 06 de mayo de 2020. Consultado en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=14765>. Y en el expediente RE-236 se dio traslado al Procurador el 27 de abril de 2020, por lo cual, el término vence el 12 de mayo de 2020. Consultado en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=14769>



Jurisdicción Contencioso

Administrativa

la validez o la autenticidad del título ejecutivo, si en este es procedente alegar los mismos hechos como excepción. (...)”

La finalidad de la norma transcrita es evitar que existan pronunciamientos judiciales que sean contradictorios entre sí por ser conexos. Así, en caso de existir una intrínseca relación entre las decisiones judiciales, que hacen que una incida sustancialmente en la otra, sea de forma total o parcial, da lugar a la suspensión del proceso.

Así las cosas, la decisión que adopte la Corte Constitucional en los procesos con referencia No. 232 frente al Decreto inicial 417 de 2020 y No. 236 frente al Decreto legislativo 440 de 2020 que lo desarrolla en cuanto a la declaratoria de 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 con el objetivo de prevenir, contener y mitigar los efectos de la Pandemia del coronavirus COVID-19 expedido el mismo día 20 de marzo; inciden directamente en la decisión que sea tomada en el medio de control de la referencia -pese a ser autónomo e independiente al control constitucional-; en consecuencia, se suspenderá el presente trámite de manera oficiosa, teniendo en cuenta que, en el trámite del medio de control automático e inmediato de legalidad, en estricta técnica jurídica, no existe una demanda, sino apenas la remisión del acto que debe ser objeto de aquel o su aprehensión de oficio por parte de la autoridad judicial; por lo que, la causal procede sin solicitud de parte.

DECISIÓN: En mérito de lo manifestado, la Sala Unitaria de Decisión del TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL QUINDÍO,

RESUELVE:

PRIMERO: SUSPENDER el proceso de la referencia por prejudicialidad, hasta tanto la Corte Constitucional no decida sobre la constitucionalidad de los Decretos Legislativos 417 de 2020 y 440 de 2020, conforme al numeral 1° del artículo 161 del CGP.



*Jurisdicción Contencioso
Administrativa*

SEGUNDO: ORDENAR a la Secretaría que, una vez se conozca las sentencias que ha de proferir la Alta Corporación dentro de los expedientes Nos. RE0000232 y RE0000236, pase el expediente al Despacho para proferir sentencia.

TERCERO: NOTIFÍQUESE personalmente al Alcalde del Municipio de Armenia, al Agente del Ministerio Público y a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, en la forma establecida en los artículos 197 y 199 del C.P.A.C.A., conforme a la modificación incorporada por el artículo 612 del C.G.P., y a los demás interesados por estado.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



LUIS CARLOS ALZATE RÍOS
Magistrado