



*República de Colombia*  
*Tribunal Administrativo de Cundinamarca Sala*  
*Plena*  
*Magistrada: Dra. Patricia Salamanca Gallo*

Bogotá D.C., veintiséis (26) de octubre de dos mil veinte (2020)

**Autoridad: Instituto de Desarrollo Urbano - IDU**  
**Norma: Resolución 2907 de 12 de mayo de 2020**  
**Radicación: 25000-2315000-2020-01735-00**  
**Asunto: Control de legalidad**

Procede la Sala Plena de esta Corporación a pronunciarse sobre el control inmediato de legalidad de la Resolución No. 2907 de 12 de mayo de 2020 expedido por el Instituto de Desarrollo Urbano - IDU.

## **I. ANTECEDENTES**

El Director General del Instituto de Desarrollo Urbano - IDU remitió copia del Resolución No. 2907 de 12 de mayo de 2020 “*Por la cual se declara una Urgencia Manifiesta*” en esa entidad, para que el Tribunal Administrativo de Cundinamarca efectúe el control inmediato de legalidad.

Mediante auto de 30 de junio de 2020 se avocó el conocimiento del presente trámite y se requirió al Director General para que allegara los antecedentes de la Resolución No. 2907 de 12 de mayo de 2020.

### **1. Intervención del Director General del Instituto de Desarrollo Urbano - IDU**

Mediante escrito de fecha 15 de julio de 2020, el Director General del Instituto de Desarrollo Urbano – IDU, informa que la Resolución citada se expidió no solo porque así lo permite el artículo 42 de la Ley 80 de 1993, que establece la figura de la urgencia manifiesta sino porque esa declaratoria se facilita en virtud de lo establecido en el artículo 7 del Decreto 537 de 2020.

## **2. Concepto del Ministerio Público**

El Procurador 21 Judicial II para asuntos administrativos, allegó concepto en el que solicita se declare ajustado a derecho el acto objeto de control de legalidad, por las siguientes razones:

Luego de realizar un recuento de la situación de emergencia que atraviesa el país en virtud de la Pandemia ocasionada por el virus Covid-19 y de las disposiciones adoptadas por el Gobierno Nacional para conjurarla, señala que el análisis del caso concreto debe efectuarse conforme a lo dispuesto por la jurisprudencia de la Sala Plena del Consejo de Estado según la cual el control integral involucra el estudio de los parámetros y límites formales y materiales (proporcionalidad y conexidad).

Al analizar los parámetros formales, concluye que los requisitos que atañen a la competencia y a la forma en la expedición de la Resolución No. 2907 de 12 de mayo de 2020, se cumplen teniendo en cuenta que ostentan elementos suficientes que permiten su identificación.

Advierte que el acto sometido a control cumple a cabalidad con los requisitos de forma. Al examinar el componente material, manifiesta que la Resolución objeto de control inmediato de legalidad debe estar acorde con la Constitución y con las disposiciones que le han servido de fundamento, esto es, debe atender a lo dispuesto en las siguientes normas: (i) la Ley 80 de 1993, (ii) la Ley 1150 de 2007, que establece la urgencia manifiesta como una de las modalidades de selección, contratación directa; (iii) Decreto Legislativo 417 del 17 de marzo de 2020, 2020, por el cual se declara Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el Territorio Nacional, por el término de 30 días, es decir del 17 de marzo hasta el 17 de abril de 2020, (iv) Decreto Municipal No. 087 del 2020, (v) Decreto Legislativo 537 del 12 de abril de 2020, por el cual se adoptan medidas en materia de contratación estatal, en el marco del Estado de Emergencia, Económica, Social y Ecológica, (vi) Decreto Legislativo 637 del 6 de mayo de 2020 y (vii) Oficio No SDS 2020EE33639 del 30 de abril de 2020, en el que la Secretaría Distrital de Salud, emitió concepto de fondo al requerimiento IDU 20204050314621, en el que señaló que existen obras que sin duda contribuyen al aislamiento y por esa vía a contener y mitigar sus efectos.

Manifiesta que la Agencia Nacional de Contratación Pública- Colombia Compra Eficiente, como ente rector del sistema de compras y contratación pública y de conformidad con los artículos 2 y 3 del Decreto 4170 de 2011 y teniendo en cuenta las situaciones imprevistas en los últimos meses a causa de la pandemia generada por el Coronavirus, expide comunicado señalando los parámetros para contratar directamente. Refiere que si bien la licitación pública es la modalidad de selección que por regla general debe ser usada con los contratos estatales, el artículo 2 de la Ley 1150 de 2007 consagra la urgencia manifiesta como una de las excepciones de la libre concurrencia o pluralidad de oferentes, que de igual forma salvaguarda los principios de eficacia, eficiencia, celeridad o integridad de las personas.

Expone que la Corte Constitucional en sentencia C-162 del 4 de junio de 2020, declaró exequible el Decreto Legislativo 440 de 2020, toda vez que la Corte encontró que el decreto cumple con los requisitos de finalidad, pues las medidas están dirigidas a conjurar las causas que dieron origen a la declaratoria del estado de excepción y a impedir la extensión de sus efectos. Agrega que la misma alta Corte mediante Sentencia C-181 del 17 de junio de 2020, declaró exequible el decreto Legislativo 537 del 12 de abril de 2020, señalando que tiene idénticas características al Decreto antes estudiado, toda vez que su contenido normativo es similar.

Concluye que la Resolución objeto de control inmediato de legalidad es de carácter general, se encuentra expedido en desarrollo de los Decretos legislativos expedidos por el Presidente de la República (Decreto 440 del 2020 y Decreto 537 de 2020), con ocasión a la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus, y con un marco normativo que se ajusta a las atribuciones extraordinarias otorgadas con ocasión a la emergencia.

## **II. CONSIDERACIONES**

### **1. Competencia**

Corresponde a la Sala Plena de esta Corporación asumir el control de legalidad en el asunto de la referencia como quiera que compete a los Tribunales Administrativos conocer 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”, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y el numeral 14 del artículo 151 del CPACA.

## 2. Sobre la disposición sometida a control de legalidad

En el presente caso, se analiza la legalidad de la **Resolución No. 2907 de 12 de mayo de 2020** “Por la cual se declara una Urgencia Manifiesta”, acto administrativo por medio del cual se decidió:

**“ARTÍCULO PRIMERO:** Declarar la Urgencia Manifiesta en el Instituto de Desarrollo Urbano para prevenir, **contener y mitigar la situación de emergencia descrita en la parte motiva de este acto administrativo y sus efectos**. Con tal fin, se ejecutarán en el inmediato futuro los contratos y las interventorías necesarias para lograr los fines señalados, en particular la Construcción de Ciclorutas, incluida la adquisición de bienes y elementos de segregación y la ampliación de Estaciones Transmilenio.

**ARTÍCULO SEGUNDO:** Para la adquisición de bienes, obras y servicios en el marco de la Urgencia Manifiesta, el área encargada de ese tipo de contratos, dentro de los 5 días siguientes a este acto, debe justificar la necesidad, la inmediatez de la contratación, **su conexidad y relación directa para prevenir, contener y mitigar los efectos de la pandemia**, el contratista que se encargará de su ejecución, para lo cual se cumplirá el deber de selección objetiva e indicarán las razones de su escogencia, teniendo en cuenta para el efecto su experiencia y cumplimiento en contratos ya celebrados con el IDU, así como el valor estimado del contrato.

Con apoyo en esa información, se determinará los contratos a ejecutar y cuya celebración estará a cargo del funcionario competente en desarrollo de las delegaciones vigentes. En su celebración, desarrollo, ejecución, terminación y liquidación se cumplirá en un todo el ordenamiento jurídico aplicable sobre la materia.

**ARTÍCULO CUARTO:** Ordenar realizar los trámites presupuestales requeridos para la ejecución de los contratos que resulten desarrollo de la urgencia manifiesta declarada por este acto.

**ARTÍCULO QUINTO:** Ordenar a la Dirección Técnica de Gestión Contractual que en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 43 de la Ley 80 de 1993, se remita copia de la presente resolución, de los contratos originados con la presente declaratoria de urgencia manifiesta, con todos sus antecedentes, soportes y demás documentos que hagan parte integral del mismo, a la Contraloría Distrital para lo de su competencia. Así mismo, deberá cargar los actos administrativos, contratos y demás documentos pertinentes en la plataforma dispuesta para tal fin por parte de la Contraloría General de la República, en estricto cumplimiento de lo dispuesto en la Circular 6 de 2020, expedida por la mencionada entidad.

**ARTÍCULO SEXTO:** Ordenar a la Dirección Técnica de Gestión Contractual, remitir a la Veeduría Distrital en los términos previstos en el numeral 3 de la Directiva Conjunta N° 01 del 25 de marzo de 2020 emitida por la Secretaría General y Secretaria Jurídica de la Alcaldía Mayor de Bogotá, copia de la presente resolución y demás documentos relacionados con la contratación a celebrar.

**ARTÍCULO SÉPTIMO:** La presente Resolución rige a partir de la fecha de su expedición.”

Es importante mencionar, que en los considerandos de la Resolución analizada se hace énfasis en los siguientes aspectos:

*“Que en los considerandos del Decreto Ley 537 de 2020, en lo que respecta a la urgencia manifiesta, se incorporó el siguiente texto: “Que para generar la confianza institucional de cada uno de los ordenadores del gasto en una medida como la urgencia manifiesta contemplada en los artículos 42 y 43 de la Ley 80 de 1993 y el literal a) del numeral 4 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, se hace necesario considerar como probado el estado de emergencia sanitaria con ocasión de la pandemia Coronavirus COVID-19, que sirve como fundamento fáctico para implementar la modalidad de contratación directa de los bienes y servicios requeridos durante la emergencia sanitaria.” (Resaltado fuera de texto).*

*Que en consecuencia la urgencia manifiesta que se fundamente en el decreto ley 537 de 2020 y en el decreto distrital 087 de 2020, **permite la ejecución de los contratos en el inmediato futuro que sean necesarios para prevenir, contener y mitigar los efectos de la pandemia del coronavirus COVID – 19,** en especial si con ellos se permite lograr el aislamiento social recomendado por las autoridades nacionales e internacionales, como una de las medidas más efectivas para lograr esos propósitos.*  
(...)

*Que dado lo que plantean los expertos acerca de la duración de la pandemia y que apunta a aproximadamente tomaría dos años, resulta imperioso acometer obras, con sus correspondiente interventoría o supervisión y adquirir bienes en el inmediato futuro que permitan lograr el referido aislamiento, buscando con ellas que en el menor tiempo posible se pongan en servicio a la ciudadanía y en todo caso mucho antes de la culminación de esos dos años para alcanzar los fines perseguidos.*

*Que, dentro de ese contexto, resulta fundamental destacar que la demanda de pasajeros en el sistema de transporte masivo Transmilenio ha crecido considerablemente en los últimos años, lo que ha venido ocasionando problemas complejos de multitudes y congestionamientos. En promedio, en un día hábil típico de abril de 2019 entraron al sistema 2.398.766 usuarios en las estaciones de las tres fases del componente troncal sin sumar el componente Dual en tráfico mixto.*

*Que el uso multitudinario de Transmilenio convierte a dicho sistema de transporte en una zona de transmisión significativa de la enfermedad coronavirus, dada la estructura como fueron construidas sus estaciones, lo que acrecienta en las circunstancias actuales el riesgo de salud por el contagio del referido virus de todas las personas que interactúan en dicho medio de transporte”.*

### 3. Presupuestos de procedencia del control inmediato de legalidad

De conformidad con lo previsto en los artículos 20 de la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción 137 de 1994 y 136 del Código de procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, son objeto del control inmediato de legalidad por parte de los Tribunales Administrativos “*las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de excepción*” cuando emanen de las autoridades territoriales.

Sobre el particular, en reciente pronunciamiento del H. Consejo de Estado, se precisó que: “*De acuerdo con esta visión, que podríamos llamar taxativa, tradicional o formal, son tres los presupuestos requeridos para la procedencia del control inmediato de legalidad, a saber: (i) que se trate de un acto de contenido general; (ii) que el mismo se haya dictado en ejercicio de la función administrativa, y (iii) que el acto tenga como fin desarrollar uno o más de los decretos legislativos expedidos durante los estados de Excepción*”<sup>1</sup>.

Así las cosas, a efectos de que proceda el control de legalidad se deben cumplir los siguientes presupuestos procesales:

#### 3.1. Que se trate de un acto de contenido general:

El Consejo de Estado ha resaltado que el control automático de legalidad conforme a lo previsto en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 sólo puede adelantarse respecto a “*medidas de carácter general*”<sup>2</sup>. En reciente pronunciamiento, precisó que no podrán ser objeto de control aquellos actos “*cuyos efectos jurídicos directos no trascienden al exterior de la administración, ni sobre derechos o situaciones de la ciudadanía en general; su incidencia se proyecta exclusivamente a la esfera interna de la administración y a un asunto preciso (...)*”<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo - Sala Especial de Decisión Número 10 – C.P.: Sandra Lisset Ibarra Vélez. 11 de mayo de 2020. Radicación: ·11001-03-15-000-2020-00944-00. Norma que se revisa: Resolución 471 de 22 de marzo de 2020.

<sup>2</sup> Sala Plena de lo Contencioso administrativo. C. P. Reinaldo Chavarro Buriticá, Expediente 1100 1-03-1S-000- 2002-1280-01 (CA-006).

<sup>3</sup> Consejo de Estado - Sala Plena de lo Contencioso Administrativo - C.P.: Carmelo Perdomo Cuéter. 16 de abril de 2020. Radicación: 11001-03-15-000-2020-01057-00. Norma que se revisa: Circular 8 de 25 de marzo de 2020.

### **3.2. Que se expida en ejercicio de la Función Administrativa**

La noción general de función administrativa, según la jurisprudencia del Consejo de Estado, comprende la *“actividad ejercida por los órganos del Estado para la realización de sus fines, misión y funciones”*<sup>4</sup>.

### **3.3. Que tenga como finalidad desarrollar decretos legislativos**

El objeto del control de legalidad se restringe al análisis de medidas adoptadas en desarrollo de Decretos Legislativos, por ello no es procedente asumir por este medio el estudio de actos administrativos expedidos en virtud de facultades propias de la Administración, como quiera que la ley establece las competencias y los mecanismos para controvertirlas, sin que el mecanismo excepcional pueda ser utilizado para sustituirlos.

**Para el caso de la Resolución 2907 de 12 de mayo de 2020, los presupuestos se cumplen así:**

**(i) Es de carácter general,** como quiera que no regula cuestiones administrativas de carácter interno, sino que trasciende a la comunidad al establecer la urgencia manifiesta para prevenir, contener y mitigar la situación de emergencia de Bogotá y ejecutar *“los contratos y las interventorías necesarias para lograr los fines señalados, en particular la Construcción de Ciclorutas, incluida la adquisición de bienes y elementos de segregación y la ampliación de Estaciones Transmilenio”*.

**(ii) Fue dictado en ejercicio de la función administrativa,** pues la Resolución analizada fue expedido por el Director del IDU, en ejercicio de la atribución concedida en el Acuerdo 2 de 3 de febrero de 2009 que le otorga la facultad de *“Dirigir, asignar, controlar y garantizar las funciones de planeación, técnicas, financieras, administrativas, de desarrollo institucional y legales, de conformidad con lo dispuesto en el Acuerdo 19 de 1972, la ley 489 de 1998 y demás disposiciones jurídicas vigentes”*.

---

<sup>4</sup> Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo - Sala Especial de Decisión Número 10 – C.P: Sandra Lisset Ibarra Vélez. 11 de mayo de 2020. Radicación: ·11001-03-15-000-2020-00944-00. Norma que se revisa: Resolución 471 de 22 de marzo de 2020.

**(iii) Tiene como fin desarrollar los decretos legislativos expedidos durante los estados de Excepción.** En el caso de autos la Resolución 2907 de 12 de mayo de 2020 señala en sus considerandos que se fundamenta en el Decreto 537 de 2020 y lo desarrolla como se establecerá en el análisis efectuado en esta providencia.

#### **4. Estudio de legalidad del Resolución 2907 de 12 de mayo de 2020**

Establecido como está que en el presente caso la Resolución 2907 de 2020, proferida por el Director del Instituto de Desarrollo Urbano – IDU es susceptible del control automático de legalidad, resta determinar si ésta se ajusta al ordenamiento jurídico desde el punto de vista formal y material; analizando conexidad y adecuación que existe entre el acto examinado y las medidas aplicables en virtud del estado de excepción, así como su proporcionalidad.

Cabe resaltar que sobre el alcance del análisis que se debe efectuar a través del control de legalidad, la jurisprudencia ha señalado que el examen de legalidad debe realizarse *“mediante la confrontación del acto administrativo con las normas constitucionales que permiten la declaratoria de los estados de excepción (artículos 212 a 215 de la Constitución), la ley estatutaria de los estados de excepción (Ley 137 de 1994), los decretos declarativos o declaratorios que son los que establecen la situación de excepción, y los decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional para conjurarla”*<sup>5</sup>.

##### **4.1. Aspectos Formales:**

En este punto es del caso analizar si se cumplen los requisitos formales para la expedición del acto, tales como la competencia, identificación, motivación y publicación.

En el *sub lite*, la Resolución examinada está suscrita por el Director del Instituto de Desarrollo Urbano – IDU y expedido para declarar la urgencia manifiesta para atender la situación de calamidad pública en el Distrito en

---

<sup>5</sup> Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo - Sala Especial de Decisión Número 10 – C.P: Sandra Lisset Ibarra Vélez. 11 de mayo de 2020. Radicación: ·11001-03-15-000-2020-00944-00. Norma que se revisa: Resolución 471 de 22 de marzo de 2020.



materia de obras públicas, en el marco del Decreto No. 417 y 637 de 2020, por medio de los cuales el Presidente de la República declaró el “*Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional*”; y en desarrollo del Decreto Legislativo 537 de 12 de abril de 2020 “*Por el cual se adoptan medidas en materia de contratación estatal, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica*”.

Adicionalmente, se advierte que la Resolución examinada tiene elementos suficientes que permiten su identificación, como el número, la fecha, la individualización de las facultades que permiten su expedición, las consideraciones, el articulado y la firma de quien lo suscribe.

De igual manera, se advierte que la Resolución 2907 de 2020 fue publicado en la página web dispuesta por la Alcaldía Mayor de Bogotá para tal efecto, lo que significa que se cumplió con el requisito de publicación, necesario para efectos de vigencia y oponibilidad de los actos administrativos de carácter general y abstracto<sup>6</sup>.

### **Sobre la competencia**

El Instituto de Desarrollo Urbano IDU, fue creado mediante el Acuerdo 19 de 1972 del Concejo de Bogotá y conforme a los estatutos de la Entidad establecidos en el Acuerdo 001 de 2009, es un Establecimiento Público, con Personería Jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente, adscrito a la Secretaría Distrital de Movilidad, con domicilio en la ciudad de Bogotá.

Así mismo las funciones del Director de la referida entidad se encuentran consagradas en el artículo 17 del Acuerdo Distrital 19 de 1972 el cual fue expedido por el Concejo Directivo de la Entidad y señala en su numeral primero que es atribución del Director del IDU “*Dictar los actos, realizar las operaciones y celebrar todos los contratos necesarios para el cumplimiento de las funciones del Instituto, conforme a los acuerdos del Concejo y además disposiciones legales estatutarias y a las resoluciones de la Junta Directiva*”.

---

<sup>6</sup>[https://www.idu.gov.co/Archivos\\_Portal/2020/Transparencia/Ley\\_de\\_Transparencia/Normatividad/2020/05\\_Mayo/RESOLULICION-2907-DE-2020.pdf](https://www.idu.gov.co/Archivos_Portal/2020/Transparencia/Ley_de_Transparencia/Normatividad/2020/05_Mayo/RESOLULICION-2907-DE-2020.pdf)

En el Acuerdo 02 de 2009 proferido por el Concejo Directivo del IDU se señaló además que son funciones de la Dirección General “*Dirigir, asignar, controlar y garantizar las funciones de planeación, técnicas, financieras, administrativas, de desarrollo institucional y legales, de conformidad con lo dispuesto en el Acuerdo 19 de 1972, la ley 489 de 1998 y demás disposiciones jurídicas vigentes*”.

En suma, el *sub lite*, la Resolución examinada está suscrita por el Director del Instituto de Desarrollo Urbano – IDU, en su en su calidad de representante, director administrativo y financiero de la Entidad.

En el *sub lite*, la Resolución examinada está suscrita por el Director del Instituto de Desarrollo Urbano – IDU y fue proferido por éste, en uso de las facultades que le otorgan los Acuerdos Distritales 19 de 1972 y 02 de 2009.

En este orden de ideas, le era propio al Director del IDU, dadas las circunstancias de Emergencia Económica, Social y Ecológica a nivel nacional, decretar y hacer uso de la figura de la **urgencia manifiesta**, que lo faculta para obviar, la regla general de recurrir al proceso licitatorio de selección de contratistas establecido en el estatuto contractual<sup>7</sup>, en este caso concreto, con el propósito de “*conseguir una movilidad adecuada y con mitigación de riesgos de contagio para la ciudadanía, necesarios para contrarrestar y mitigar los efectos de la pandemia en la ciudad*”. En consecuencia, se advierte que el acto fue expedido por la autoridad pública investida de competencia; y por ende, se encuentra cumplido el requisito.

Lo anterior permite concluir que el acto sometido a control cumple a cabalidad con los requisitos de forma, que si bien no son sustanciales deben ser atendidos por la autoridad que profiere el acto administrativo.

#### **4.2. Aspectos materiales**

A fin de abordar el control de legalidad se revisarán los aspectos de fondo así:

---

<sup>7</sup> Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Tercera, sentencia del dieciséis (16) de julio de dos mil quince (2015), Radicación número: 76001-23-31-000-2002-04055-01(41768) Consejero ponente: HERNAN ANDRADE RINCON (E)

#### **4.2.1. Sobre la conexidad entre el Resolución 2907 de 2020, con las normas que declararon el estado de excepción**

El 7 de enero de 2020 la Organización Mundial de la Salud, identificó el nuevo coronavirus - COVID-19 y declaró este brote como emergencia de salud pública de importancia internacional. Así mismo, se tiene que el 6 de marzo de 2020 el Ministerio de Salud y de la Protección Social dio a conocer el primer caso de brote de enfermedad por coronavirus - COVID-19 en el territorio nacional y el 11 de marzo de 2020 la Organización Mundial de la Salud - OMS declaró el actual brote de enfermedad por coronavirus - COVID-19 como una pandemia, esencialmente por la velocidad de su propagación y la escala de trasmisión, toda vez que para esa fecha la OMS se habían notificado cerca de 125.000 casos de contagio en 118 países, instando a los Gobiernos a tomar acciones urgentes y decididas para la identificación, confinación, aislamiento, monitoreo y tratamiento de los posibles casos y tratamiento de los casos confirmados.

Cabe señalar, que el artículo 215 de la Carta de 1991 autorizó al Presidente de la República declarar el Estado de Emergencia cuando se presenten circunstancias distintas a las previstas en los artículos 212 y 213 de la Constitución, que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social, ecológico del país, o constituyan grave calamidad pública.

Así entonces, debido a los efectos adversos generados por la pandemia en el país, el Presidente de la República profirió a través el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, por medio del cual declaró el "*Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días calendario*", con el fin de mitigar el contagio del virus denominado COVID-19.

En el artículo 3 ibídem se 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***" (Negrilla fuera de texto).

Cabe precisar, que el Decreto 417 de 17 de marzo de 2020 fue expedido con una vigencia temporal de 30 días, término durante el cual se profirieron diferentes Decretos Legislativos. Posteriormente, mediante Decreto 637 de 6 de mayo de 2020 se declaró nuevamente la Emergencia Económica, Social y Ecológica por 30 días contados a partir de la vigencia del referido Decreto.

El Gobierno Nacional profirió el Decreto 537 de 12 de abril de 2020, por medio del cual se dispuso:

*“**ARTÍCULO 7. Contratación de urgencia.** Con ocasión de la declaratoria de estado de Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y de Protección Social 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.*

*Las entidades excluidas de la Ley 80 de 1993 podrán contratar de manera directa los bienes y servicios enunciados en el inciso anterior.*

***ARTÍCULO 8.** Adiciónese los siguientes incisos al parágrafo del artículo 40 de la Ley 80 de 1993, así:*

***Adición y modificación de contratos estatales.** 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.”.*

Así entonces, se observa que el Gobierno Nacional, en el marco de las medidas adoptadas del estado de excepción autorizó a las entidades estatales para aplicar la figura de la urgencia manifiesta en solo dos escenarios

específicos: (i) prevenir, contener y mitigar los efectos de la pandemia y (ii) optimizar los recursos del sistema de salud. Cabe precisar, que en este último Decreto legislativo se dispuso que el mismo estaría vigente *“Mientras se mantenga la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19”*.

En el presente caso, el tema central o materia desarrollado por la Resolución objeto de control, es la declaratoria de la urgencia manifiesta, en el Instituto Distrital de Desarrollo Urbano IDU, *“para conseguir una movilidad adecuada y con mitigación de riesgos de contagio para la ciudadanía, necesarios para contrarrestar y mitigar los efectos de la” pandemia en la ciudad*”, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, decretado por el Gobierno nacional. Así mismo, en los considerandos de la Resolución analizada, se indica:

*“Que de contratarse las obras y bienes requeridos para cumplir los fines propuestos a través de los procedimientos de selección ordinarios establecidos en el Estatuto General de la Contratación de la Administración Pública, se alargarían los tiempos de respuesta del Distrito Capital a las necesidades que actualmente presentan en la ciudad. Lo anterior en tanto, las modalidades de selección ordinaria no revisten a la Entidad de la inmediatez y prontitud que requiere para conseguir una movilidad adecuada y con mitigación de riesgos de contagio para la ciudadanía, necesarios para contrarrestar y mitigar los efectos de la pandemia en la ciudad; razón por la cual el IDU requiere adelantar las obras necesarias de infraestructura para evitar la aglomeración de personas en el transporte masivo y el espacio público, para mitigar la expansión de la pandemia del COVID-19, sin que en la actualidad se cuente con el tiempo para adelantar los procedimientos ordinarios, así como adquirir los bienes y ejecutar las obras que sean necesarias para fomentar el aislamiento social a través del uso de bicicletas en ciclorutas dispuestas para eso.  
(...)”*

*“Que la construcción de infraestructura temporal y definitiva para caminar, andar en bicicleta y usar el transporte público contribuirá decidida y eficazmente a mantener el distanciamiento y a preservar la salud de cada ciudadano” (Negrilla fuera de texto).*

Para la Sala es evidente que existe relación de conexidad entre la Resolución 2907 de 2020 y los motivos que dieron lugar a la declaratoria por parte del Gobierno Nacional del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional por medio de los Decretos 417 del 17 de marzo y el Decreto Legislativo 537 de 2020 que redundan en mitigar el contagio del coronavirus denominado COVID-19. Además, es claro que todas

las medidas adoptadas hacen énfasis en que se implementarán a corto plazo y con el fin de mitigar el riesgo de contagio, lo que delimita la actividad del IDU a efectuar contratación únicamente para fines atinentes al estado de emergencia.

Cabe agregar, que la Resolución bajo análisis se encuentra ajustada además al artículo 42 de la Ley 80 de 1993 que establece:

*“ARTÍCULO 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.*

*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.** (Negrilla fuera de texto).*

Por consiguiente, el Instituto de Desarrollo Urbano IDU, al declarar la urgencia manifiesta, adoptó las directrices impartidas por el nivel central y observó la normativa que rige la materia, en debida forma.

#### **4.2.2. Sobre la proporcionalidad de las medidas expedidas**

La Resolución 2907 de 2020, por medio de la cual se declara la urgencia manifiesta en el Instituto de Desarrollo Urbano – IDU tiene como fin contratar obras y bienes requeridos para *“conseguir una movilidad adecuada y con mitigación de riesgos de contagio para la ciudadanía, necesarios para contrarrestar y mitigar los efectos de la” pandemia en la ciudad”*.

El Decreto Legislativo 537 de 2020 determinó que *“Con ocasión de la declaratoria de estado de Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y de Protección Social 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” (Negrilla fuera de texto).*

Con base en lo anterior, en la Resolución 2907 de 2020, el Director del IDU precisó que la urgencia manifiesta se fundamenta “*en el decreto ley 537 de 2020 y en el decreto distrital 087 de 2020, permite la ejecución de los contratos en el inmediato futuro que sean necesarios para prevenir, contener y mitigar los efectos de la pandemia del coronavirus COVID – 19, en especial si con ellos se permite lograr el aislamiento social recomendado por las autoridades nacionales e internacionales, como una de las medidas más efectivas para lograr esos propósitos”.*

Así las cosas, el acto administrativo bajo estudio es un claro desarrollo del Decreto 537 de 2020. Ahora bien, aunque la autoridad Distrital contaba con el aval del Gobierno Nacional para entender justificada la medida adoptada, la Sala advierte que adicionalmente en el acto administrativo objeto de control, se efectuó una motivación amplia y pertinente frente a su objeto y fundamentación legal, basada en hechos ciertos y demostrados al momento de la emisión del acto<sup>8</sup>, todos ellos relacionados con el estado de urgencia que se vive en el país, tales como la proliferación de la pandemia en el mundo, las medidas adoptadas por el Gobierno Nacional para contrarrestar sus efectos y la necesidad de adoptar medidas en el Distrito para atender la emergencia y garantizar los derechos de los ciudadanos, especialmente el de locomoción sin riesgos, de cara al impacto que pueden generar órdenes como la no aglomeración en el transporte público.

El artículo PRIMERO declara la Urgencia Manifiesta señalando como fin específico “*contener y mitigar la situación de emergencia”* generada por la pandemia y establece límites a la contratación tendientes a que ésta sea acorde con los requerimientos que se deben satisfacer para controlarla. En efecto, la Resolución indica en forma puntual que la contratación sólo puede efectuarse para lograr el mencionado objetivo, resaltando la importancia de usar la potestad en obras tales como “*la Construcción de Ciclorutas, incluida la adquisición de bienes y elementos de segregación y la ampliación de Estaciones*

---

<sup>8</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta (Sentencia de 28 de febrero de 2008, expediente No. 15944).

***Transmilenio***”; además, determina que la contratación se utilizará para obras que se efectúen en el ***“inmediato futuro”***, lo cual es consonante con el estado de urgencia que impone obtener resultados en el corto plazo.

El artículo SEGUNDO se limita a precisar las pautas que deberán cumplir las áreas encargadas de la contratación estableciendo controles que permitan que lo dispuesto en el numeral primero, sea cumplido en forma efectiva. Además, señala directrices para la elección de contratistas a efectos que se tenga en cuenta ***“su experiencia y cumplimiento en contratos ya celebrados con el IDU”***.

Así las cosas, las determinaciones adoptadas en la Resolución objeto de control de legalidad se ajustan y son proporcionales a lo establecido en el Decreto Legislativo 537 de 2020 que desarrolla, como quiera que éste tuvo como uno de sus fines ***“tomar algunas medidas en materia de contratación estatal, con la finalidad de prevenir la propagación de la pandemia, mediante el distanciamiento social.”***

Cabe precisar que, en la parte resolutive de la Resolución examinada, no existe numeral TERCERO, por lo que no es procedente efectuar pronunciamiento alguno frente a éste.

En el numeral CUARTO se indica que se realizarán los trámites presupuestales que se requiera ***“para la ejecución de los contratos que resulten en desarrollo de la urgencia manifiesta declarada por este acto”***, decisión que es acorde con lo establecido en el artículo 42 de la Ley 80 de 1993 que permite efectuar traslados presupuestales en los términos señalados en la Resolución analizada.

Sin embargo, debe precisar la Sala que tal y como lo indicó la Corte Constitucional al realizar el control de constitucionalidad del párrafo del artículo 42 de la Ley 80 de 1993, los traslados presupuestales a los que autoriza la declaratoria de urgencia manifiesta solo son los internos, esto es, aquellos que afecten exclusivamente el anexo del decreto de liquidación del Presupuesto del organismo o entidad correspondiente, siempre que no alteren el monto total de los presupuestos de funcionamiento, inversión o servicio de la deuda del Ente territorial.



En suma, la Sala considera que el artículo cuarto del decreto en estudio se ajusta al ordenamiento jurídico bajo el entendido de que el traslado presupuestal se debe hacer sobre el anexo del decreto de liquidación del presupuesto de la entidad territorial, tal como ha quedado expuesto.

Por otra parte, se advierte que el numeral QUINTO y SEXTO de la Resolución objeto de estudio en el cual ordena: “ *se remita copia de la presente resolución, de los contratos originados con la presente declaratoria de urgencia manifiesta, con todos sus antecedentes, soportes y demás documentos que hagan parte integral del mismo, a la Contraloría Distrital para lo de su competencia*”, y “ *remitir a la Veeduría Distrital en los términos previstos en el numeral 3 de la Directiva Conjunta N° 01 del 25 de marzo de 2020 emitida por la Secretaría General y Secretaria Jurídica de la Alcaldía Mayor de Bogotá, copia de la presente resolución y demás documentos relacionados con la contratación a celebrar*”, corresponde al cumplimiento de la exigencia contenida en el artículo 43 de la Ley 80 de 1993, según el cual los antecedentes de la actuación administrativa adoptada en el marco de la declaración de urgencia manifiesta deben remitirse “ *al funcionario u organismo que ejerza el control fiscal en la respectiva entidad*”, por lo que se acompasa con el ordenamiento jurídico, máxime si se tiene en cuenta que su finalidad es garantizar el principio de transparencia de la contratación estatal.

Finalmente, deberá modularse el contenido del numeral SÉPTIMO del Decreto analizado, pues la medida de urgencia manifiesta declarada por el Director del IDU no cumple con el carácter transitorio que caracteriza al estado de emergencia, en tanto no se limitó en el tiempo, esto es, no se estableció el término por el que se entendería declarada la urgencia manifiesta. Además en forma equívoca determinó que tendría vigencia a partir de su expedición, cuando esta sólo puede ser efectiva a partir de su publicación en los términos del artículo 65 del CPACA, conforme al cual “ *Los actos administrativos de carácter general no serán obligatorios mientras no hayan sido publicados en el Diario Oficial o en las gacetas territoriales, según el caso*”.

Por consiguiente, en criterio de la Sala deberá declararse la legalidad del mencionado acto administrativo, siempre y cuando se entienda que el mismo rige a partir de su publicación y que la medida de declaratoria de

urgencia manifiesta allí adoptada sólo se mantendrá mientras perdure la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, con ocasión de la pandemia del COVID-19.

De lo expuesto hasta este punto, es posible afirmar que el acto objeto de análisis está debidamente motivado, es adecuado a los fines en él expuestos y es proporcional a las medidas adoptadas en el marco del estado de excepción.

## **5. Conclusión**

Con base en el análisis que antecede, la Sala Plena encuentra que la Resolución 2907 de 12 de mayo de 2020 expedida por el Director del Instituto de Desarrollo Urbano – IDU, es consonante con las razones y objetivos por los cuales fue decretado el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, y del Decreto Legislativo 537 de 2020, por lo que es del caso declararlo ajustado al ordenamiento jurídico.

De igual manera, la legalidad del acto será modulada, en relación con sus efectos temporales, tal como quedó expuesto.

Finalmente, se deja constancia que en sesión del 31 de marzo de 2020 la Sala Plena, dadas las circunstancias de excepcionalidad, aprobó que una vez realizada la discusión y decisión judicial, mediante sala virtual, la respectiva providencia judicial, sea firmada únicamente por el Magistrado Ponente y la Presidenta de esta Corporación; bajo el entendimiento que el acta de sala plena correspondiente, certifica los aspectos relacionados con la votación y demás situaciones que dan origen a la providencia.

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Cundinamarca,

**RESUELVE:**


**Primero: Declarar** que la Resolución 2907 de 12 de mayo de 2020 expedida por el Director del Instituto de Desarrollo Urbano – IDU, está ajustada al ordenamiento jurídico siempre y cuando se entienda que la misma rige a partir de su publicación y que la medida de declaratoria de urgencia manifiesta sólo se mantendrá mientras perdure la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, con ocasión de la pandemia del COVID-19.

**Segundo: Notificar** esta providencia al señor Alcalde del Municipio de Instituto de Desarrollo Urbano – IDU - Cundinamarca y al señor Agente Delegado del Ministerio Público, a través de las respectivas direcciones electrónicas registradas en el expediente.

**Tercero:** Insertar el texto de esta providencia en la página [www.ramajudicial.gov.co](http://www.ramajudicial.gov.co) para los efectos de publicidad para terceros intervinientes y la sociedad en general.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,**

  
**PATRICIA SALAMANCA GALLO**  
Magistrada

  
**LUIS GILBERTO ORTEGÓN ORTEGÓN**  
Presidente Tribunal Administrativo  
de Cundinamarca **(E)**