



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA  
SECCIÓN SEGUNDA  
SALA PLENA

Magistrado sustanciador: Luis Gilberto Ortigón Ortigón

Bogotá, D.C., treinta (30) de junio de dos mil veinte (2020)

Radicado : 25000231500020200128800  
Autoridad expedidora : **Secretaría de Movilidad de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C.**  
Naturaleza : Control inmediato de legalidad  
Objeto de control : Resolución 054 del 28 de abril de 2020  
Decisión : Revoca auto del 04 de mayo de 2020

Encontrándose el proceso de la referencia al Despacho para elaborar el respectivo proyecto de sentencia, se advierte que la resolución de la referencia no es susceptible del control inmediato de legalidad contemplado en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011, previos los siguientes,

## I. ANTECEDENTES

Mediante acta de reparto, correspondió a este Despacho el conocimiento del control inmediato de legalidad de la Resolución 054 del 28 de abril de 2020 proferida por la Secretaría de Movilidad de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., por la cual se resolvió *«Declarar la urgencia manifiesta con el fin de contratar la “Implementación y operación de una herramienta tecnológica que reciba, almacene y analice patrones de viajes, y la prestación de servicios profesionales especializados para generar análisis y recomendaciones de movilidad y de transporte para cada sector económico de manera que se logren implementar medidas para prevenir y mitigar la exposición al virus COVID-19 en Bogotá” [...]».*

A través de providencia del 04 de mayo de 2020 se resolvió avocar conocimiento frente al control inmediato de legalidad de la Resolución 054 del 28 de abril de 2020 emitida por la Secretaría de Movilidad de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., al considerar que se cumplían los presupuestos previstos en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, comoquiera que se trataba de un acto de contenido general, se había proferido en ejercicio de la función administrativa y tuvo como finalidad desarrollar los decretos legislativos expedidos en el Estado de Excepción declarado como consecuencia de la pandemia originada por el COVID-19 (Coronavirus).

En el auto en mención se ordenó (i) impartir a la presente actuación, el trámite previsto en el artículo 185 de la Ley 1437 de 2011, (ii) aportar la totalidad de los antecedentes administrativos del acto objeto de control, (iii) efectuar los avisos y notificaciones contemplados en el ordenamiento jurídico, y (iv) dar traslado al Ministerio Público al vencimiento de los 10 días de la publicación del respectivo aviso.

Durante el término de publicación del aviso, no se recibieron intervenciones de la ciudadanía.

El **Ministerio del interior**, representado por el subdirector para la Seguridad y Convivencia Ciudadana de esa entidad, señaló que revisado el contenido de la Resolución 054 del 28 de abril de 2020, evidenció que aquella hizo referencia a la urgencia manifiesta que, a la luz del Estatuto de Contratación Administrativa, para poder acudir a la figura de la urgencia manifiesta, es requisito indispensable la existencia de algunas de las situaciones previstas en el artículo 42 de la citada norma.

Agregó que en ese sentido, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 440 del 22 de marzo de 2020, que en el artículo 7.º estableció:

*«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.».*

Por lo anterior, concluyó que en atención a los fundamentos de hecho y derecho que motivaron el decreto objeto de consulta, se encuentra dentro de las referidas causales, razón por la que conceptuó jurídicamente viable acudir a la declaratoria de urgencia manifiesta. Sin embargo, dejó la observación de que en lo que concierne al proceso de contratación adelantado por el Distrito, carece de competencia para emitir alguno concepto.

La **Secretaría de Movilidad de la Alcaldía Mayor de Bogotá**, por intermedio de apoderado judicial, se pronunció sobre la legalidad de la Resolución 054 del 28 de abril de 2020, en el sentido de solicitar dejar incólume la decisión contenida en dicho acto, toda vez que fue

expedido dentro del estado de emergencia y en virtud de la función administrativa reglada en el artículo 209 de la Constitución Política de 1991.

Sobre el particular, la secretaría en mención explicó que el acto objeto de análisis en el presente asunto, se fundamentó en las medidas urgentes que debía adoptar la entidad a efectos de mitigar y prevenir la exposición al virus COVID-19 en la ciudad de Bogotá D.C., puesto que se requería de actuaciones desde todos los ámbitos administrativos que permitieran eficazmente generar respuestas inmediatas para satisfacer las necesidades de salud pública y de emergencia que la ciudadanía requiere como consecuencia de la grave situación ocasionada por la pandemia.

En ese sentido, manifestó que surgió la necesidad de definir esquemas de movilidad que contemplaran herramientas para minimizar el riesgo de propagación de la pandemia, máxime cuando el Gobierno Nacional por medio del Decreto 593 del 24 de abril de 2020 ordenó la reactivación económica del país por sectores, por lo que la declaratoria de urgencia manifiesta que se realizó mediante la Resolución 054 del 28 de abril de 2020, con el fin de establecer mecanismos y acciones concretas para gestionar la demanda de transporte para garantizar las condiciones necesarias para la no propagación del virus, se ajustó a los postulados del artículo 42 de la Ley 80 de 1993 y a lo señalado en el artículo 7.º del Decreto 537 de 2020, el cual estableció medidas en materia de contratación estatal en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

**Concepto del Ministerio Público.** – Precisó que la Resolución 054 del 28 de abril de 2020, que declaró la urgencia manifiesta con el fin de contratar la implementación y operación de una herramienta tecnológica para adoptar medidas de prevención y mitigación de la exposición al virus COVID-19 en Bogotá D.C., se apoyó en la normativa que regula la calamidad pública, figura que es distinta al estado de emergencia que consagra el artículo 215 de la Constitución Política, por lo que no resulta válido afirmar que ese acto administrativo desarrolló el estado de excepción de Emergencia Económica, Social y Ecológica. Premisa que se infiere de los antecedentes de la resolución enjuiciada, en particular del Decreto Distrital 87 del 16 de marzo de 2020, que decretó la situación de calamidad pública en esta entidad territorial, y de la Directiva Distrital 001 del 25 de marzo de 2020, por medio de la cual se retoman *“Buenas prácticas en la contratación directa bajo la causal de urgencia manifiesta y el régimen establecido en el artículo 66 de la Ley 1523 de 2012”*.

Al respecto, resaltó que como el Decreto Distrital 87 del 16 de marzo de 2020 se profirió con anterioridad a los Decretos 417 y 440 de 2020, la calamidad pública declarada por la entidad territorial no puede ser una consecuencia del estado de excepción, tampoco de la declaratoria de urgencia manifiesta ni de los lineamientos de las buenas prácticas, menos aún de la Resolución 054 del 28 de abril de 2020.

Por lo expuesto, concluyó que bajo el contexto de la institución de la calamidad pública que regula la Ley 1523 de 2012, el acto administrativo remitido por la Secretaría Distrital de Movilidad no es susceptible del medio de control que prevé los artículos 136 de la Ley 1437 de 2011 y 20 de la Ley 137 de 1994, puesto que su objeto no fue desarrollar las medidas legislativas proferidas durante el estado de excepción que originó la pandemia del COVID-19.

En esos términos, sostuvo que no es viable acometer el estudio del control inmediato de juridicidad de la Resolución 054 del 28 de abril de 2020 emitida por la Secretaría de Movilidad de Bogotá D.C., y solicitó que la decisión que corresponde al presente asunto se tome en este sentido.

## II. CONSIDERACIONES

**Cuestión previa.** – En atención a la emergencia sanitaria que se presenta en todo el territorio nacional, el Consejo Superior de la Judicatura en procura de proteger la salud de los servidores judiciales y usuarios de la justicia, expidió los Acuerdos PCSJA20-11517, PCSJA20- 11521 y PCSJA20-11526 de marzo de 2020, mediante los cuales suspendió los términos de las actuaciones judiciales y estableció algunas excepciones. Sin embargo, solo con la expedición del Acuerdo PCSJA20-11529 del 25 de marzo de 2020, fueron incluidas dentro de dichas excepciones, las actuaciones que adelanten el Consejo de Estado y los Tribunales Administrativos con ocasión del control inmediato de legalidad que deben adelantar de conformidad con las competencias establecidas en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 111, numeral 8, 136 y 151, numeral 14, del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Medidas que han sido prorrogadas por los Acuerdos PCSJA20-11532 del 11 de abril de 2020, PCSJ20-11546 del 25 de abril de 2020, PCSJA20-11549 del 07 de mayo de 2020, PCSJA20-11556 del 22 de mayo de 2020 y PCSJA20-11567 del 05 de junio de 2020. Por tanto, pese a la suspensión de los términos judiciales se procede a resolver el presente asunto.

**Problema jurídico.** – Previo a continuar con el trámite de este medio de control, corresponde a este Despacho determinar si la Resolución 054 del 28 de abril de 2020 emitida por la Secretaría de Movilidad de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., se dictó en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de algún decreto legislativo expedido durante el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica que el presidente de la República declaró a través del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, para así establecer si dicho acto está sometido al control inmediato de legalidad previsto en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011.

**Tesis del Despacho.** - En el asunto sometido a estudio se revocará el auto del 04 de mayo de 2020, en razón a que una vez efectuado el análisis de los antecedentes que dieron lugar a la expedición de la Resolución 054 del 28 de abril de 2020 emitida por la Secretaría de Movilidad de la Alcaldía Mayor de Bogotá, se colige que dicho acto no corresponde a un acto en desarrollo de los decretos legislativos proferidos durante el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, pues si bien se hizo alusión a los Decretos 440 y 537 de 2020, lo cierto es que en el artículo 7.º de estos, se estableció que la contratación directa por la declaratoria de urgencia manifiesta se rige por la **normativa vigente**, es decir, las Leyes 80 de 1993 y 1150 de 2007, sin que la institución de la urgencia manifiesta se hubiere modificado, de acuerdo con los argumentos que pasan a exponerse.

**Marco normativo.** - El control inmediato de legalidad fue previsto en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y se instauró como un mecanismo de control constitucional y legal sobre los decretos expedidos por el gobierno en desarrollo de decretos legislativos, producto de la declaratoria de los estados de excepción en cualquiera de sus modalidades. La norma en mención, le atribuyó la competencia del control de legalidad a la autoridad de lo contencioso administrativo en el lugar donde se expidan los decretos, si se tratare de entidades territoriales, o del Consejo de Estado, si emanaren de autoridades nacionales, revistiéndolo por tanto de un carácter jurisdiccional, regla que fue nuevamente reproducida en el artículo 136 y en el numeral 14 del artículo 151, en concordancia con el artículo 185 de la Ley 1437 de 2011.

Ahora, sobre la procedencia del control inmediato de legalidad se desprenden tres presupuestos, a saber: (i) que se trate de un acto de contenido general; (ii) que dicho acto se hubiese proferido en ejercicio de la función administrativa; y (iii) que el acto tenga como fin el desarrollar los decretos legislativos expedidos en los estados de excepción.

Asimismo, se precisa que el control inmediato de legalidad se caracteriza por su carácter jurisdiccional, su integridad, autonomía, su inmediatez o automaticidad (art. 20 de la Ley 137 de 1994), su oficiosidad, el tránsito a cosa juzgada relativa, y su compatibilidad y/o coexistencia con otros medios procesales ordinarios a través de los cuales resulta posible que cualquier ciudadano cuestione la legalidad de los actos administrativos.

**Análisis en el caso concreto.** – La Secretaría de Movilidad de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. expidió la Resolución 054 del 28 de abril de 2020, en la que se declaró la urgencia manifiesta con el fin de contratar la «[...] *“Implementación y operación de una herramienta tecnológica que reciba, almacene y analice patrones de viajes, y la prestación de servicios profesionales especializados para generar análisis y recomendaciones de movilidad y de transporte para cada sector económico de manera que se logren implementar medidas para prevenir y mitigar la exposición al virus COVID-19 en Bogotá”* [...]»

Revisada la resolución en mención, se observa que en la parte considerativa se hizo alusión, entre otras normas, a los Decretos Legislativos 440 del 20 de marzo y 537 del 12 de abril de 2020, los cuales adoptaron medidas de urgencia en materia de contratación estatal con ocasión del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica derivada del COVID-19. Específicamente estos decretos en el artículo 7.º establecieron:

- Decreto–Ley 440 del 20 de marzo 2020:

*“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.”* (Resaltado fuera del texto).

- Decreto–Ley 537 del 12 de abril de 2020:

*“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.” (Resaltado fuera del texto).*

En esos términos, se advierte que de acuerdo con lo expresado en el artículo 7.º de los Decretos 440 y 537 de 2020, la contratación directa por la declaratoria de urgencia manifiesta se rige por la **normativa vigente**, es decir, las Leyes 80 de 1993 y 1150 de 2007. De manera que, con los mandatos legislativos en mención la institución de la urgencia manifiesta durante el estado de excepción no se modificó y la justificación del hecho que da lugar a la declaratoria de urgencia manifiesta guarda conexión con la función administrativa que cumplen las autoridades públicas para emitir el acto administrativo que declara la urgencia manifiesta.

En ese sentido, si bien el presidente de la República tiene facultades legislativas que precisamente se materializan con los decretos legislativos, los cuales están destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos a través de la implementación de normas con fuerza de ley de carácter temporal, en razón a que en un estado de excepción el ordenamiento jurídico puede resultar insuficiente para cubrir todas las exigencias de atención inmediata y urgente, como es el caso de la pandemia del COVID-19; lo cierto es que en el artículo 7.º de los Decretos 440 y 537 de 2020 lo que se estableció fue un elemento probatorio de un procedimiento administrativo regulado en la norma de contratación estatal, más no se contempló una norma diferente a las existentes en el ordenamiento ordinario que permitiera atender la crisis e impedir la extensión de sus efectos.

Igualmente, es de resaltar que el Decreto Legislativo 440 del 20 de marzo de 2020 no se encontraba vigente para el momento en el que fue expedida la Resolución 054 del 28 de abril de 2020, por cuanto el referido decreto quedó atado al Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica derivado de la pandemia del COVID-19, que para ese momento fue declarado por medio del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, el cual estuvo vigente por treinta (30) días.

Por otro lado, el Decreto Legislativo 537 del 12 de abril de 2020 quedó atado a la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, esto es, inicialmente hasta el 30 de mayo de 2020, puesto que posteriormente se prorrogó hasta el 31 de agosto de 2020 (Resolución 844 del 26 de mayo de 2020).

Precisado lo anterior, revisados todos los antecedentes que dieron lugar a la expedición de la resolución objeto de estudio, se concluye que en la misma se declaró «la urgencia manifiesta con el fin de contratar la *“Implementación y operación de una herramienta tecnológica que reciba, almacene y analice patrones de viajes, y la prestación de servicios profesionales especializados para generar análisis y recomendaciones de movilidad y de transporte para cada sector económico de manera que se logren implementar medidas para prevenir y mitigar la exposición al virus COVID-19 en Bogotá”* [...]», bajo normativa ordinaria y no con normas excepcionales.

Así las cosas, del estudio de los argumentos que motivan la Resolución 054 del 28 de abril de 2020, es evidente que no corresponde a un acto en desarrollo de los decretos legislativos proferidos durante el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, por tal razón carece de control inmediato de legalidad, pero podrá ser objeto de enjuiciamiento a través del medio de control de nulidad previsto en el artículo 137 de la Ley 1437 de 2011, una vez se levante la suspensión de los términos ordenada por el Consejo Superior de la Judicatura.

De conformidad con lo anterior, se dejará sin efectos el auto del 04 de mayo de 2020 y, en su lugar, no se avocará el conocimiento de la Resolución 054 del 28 de abril de 2020.

En mérito de lo expuesto, se

## RESUELVE

**Primero: Revocar** la decisión adoptada mediante providencia del 04 de mayo de 2020, para en su lugar, **NO AVOCAR CONOCIMIENTO** del trámite procesal relacionado con el control inmediato de legalidad de la Resolución 054 del 28 de abril de 2020, por no cumplirse los requisitos procesales establecidos en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 ,136 y 185 de la Ley 1437 de 2011.

**Segundo: Notificar** este auto, personalmente o a través del correo electrónico dispuesto en estos momentos para el efecto, a la Secretaría de Movilidad de la Alcaldía Mayor de Bogotá, al gobernador del Departamento de Cundinamarca y al Ministerio del Interior.

**Tercero: Notificar** este auto, personalmente o a través del correo electrónico dispuesto en estos momentos para ello, al agente del Ministerio Público.

**Cuarto: Ordenar** a la Secretaría de Movilidad de la Alcaldía Mayor de Bogotá, publicar esta providencia en su página web por el término de diez (10) días hábiles contados a partir de la comunicación de este auto.

**Quinto:** De conformidad con la decisión adoptada en la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Cundinamarca en sesión virtual del 31 de marzo de 2020, contra a esta providencia procede el recurso de súplica.

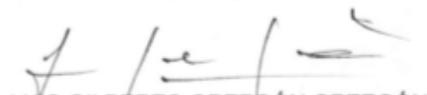
**Sexto: Precisar** que comoquiera que el Consejo Superior de la Judicatura mediante Acuerdo PCSJA20-11518 16 de marzo de 2020 «*Por el cual se complementan las medidas transitorias de salubridad pública adoptadas mediante el Acuerdo 11517 de 2020*», prorrogado en los Acuerdos PCSJA20-11532 del 11 de abril de 2020, PCSJ20-11546 del 25 de abril de 2020, PCSJA20-11549 del 07 de mayo de 2020, PCSJA20-11556 del 22 de mayo de 2020 y PCSJA20-11567 del 05 de junio de 2020 «*Por medio del cual se prorroga la suspensión de términos, se amplían sus excepciones y se adoptan otras medidas por motivos de salubridad pública y fuerza mayor*», en los que se dispuso, entre otros, que los funcionarios y empleados judiciales trabajen desde sus casas, se hace necesario adelantar todas las actuaciones que se deriven de esta providencia a través de los medios electrónicos. Por lo anterior, todas las comunicaciones con ocasión de este trámite se reciben en las siguientes cuentas de correo electrónico:

Despacho magistrado sustanciador: [s02des06tadmincdm@notificacionesrj.gov.co](mailto:s02des06tadmincdm@notificacionesrj.gov.co)

Secretaria Sección Segunda: [scs02sb02tadmincdm@notificacionesrj.gov.co](mailto:scs02sb02tadmincdm@notificacionesrj.gov.co)

**Séptimo:** Una vez ejecutoriada esta providencia, **archivar** el expediente.

### NOTIFIQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

  
LUIS GILBERTO ORTEGÓN ORTEGÓN  
Magistrado