

Rad. No: **2-2025-3273**  
Fecha: 04/04/2025 16:14:32  
Destino: SECRETARÍA GENERAL -  
CONCEJO DE BOGOTÁ D.C.  
Copia: N/A  
Anexos: N/A



2310460  
Bogotá, D. C.,

Doctora  
**LUZ ANGÉLICA VIZCAÍNO SOLANO**  
Secretaría General  
Concejo de Bogotá D.C.  
Calle 36 N° 28 A – 41  
Ciudad

Correo electrónico: [secretariageneral@concejobogota.gov.co](mailto:secretariageneral@concejobogota.gov.co)

**CONCEJO DE BOGOTÁ 04-04-2025 04:50:03**

2025ER8933 O 1 Fol:4 Anex:0

**ORIGEN: SECRETARÍA JURÍDICA DISTRITAL - ALCALDÍA MAYOR/MAURIC**

**DESTINO: COMISIÓN 1ª PERM. PLAN DE DESARROLLO Y ORDENAMIENT**

**ASUNTO: RTA. PROPOSICIÓN NO. 462 DE 2025**

**OBS: N° 2-2025-3273**

**Referenciado:** 1-2025-4150

**Asunto:** Respuesta a proposición No. 462 de 2025

Respetada doctora:

La Secretaría Jurídica Distrital acusa recibo de la Proposición 462 de 2025 presentada por los honorables concejales Fabián Andrés Puentes Sierra y Samir Bedoya Piraquive de la bancada Partido Político MIRA

Mediante el Acuerdo Distrital 638 de 2016, se creó en el Distrito Capital el Sector Administrativo de Gestión Jurídica y se definió a la Secretaría Jurídica Distrital como cabeza de dicho sector, sin entidades adscritas ni vinculadas y, en el marco de tales atribuciones y de los Decretos Distritales 323 de 2016 y 479 de 2024, en consonancia con lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 24 del Decreto Distrital 438 de 2019<sup>1</sup>, una vez analizado el contenido del cuestionario, esta Secretaría procede a dar respuesta en las preguntas que son de su competencia, en los siguientes términos:

1. *¿Cuál es el impacto de la nulidad del artículo 91 del Plan de Desarrollo Distrital del Acuerdo 761 de 2020 en los compromisos financieros y contractuales adquiridos por La Rolita con proveedores y contratistas? ¿Qué análisis jurídico ha realizado la administración distrital respecto a la retroactividad de dicha nulidad?*

En primer término, se aclara que la Operadora Distrital de Transporte S.A.S. (en adelante ODT) se creó mediante tres actos independientes:

- El Artículo 91 del Acuerdo Distrital 761 de 2020, a través del cual el Concejo Distrital autorizó a la Alcaldesa Mayor y a Transmilenio S.A. para que crearan la ODT, el

<sup>1</sup>Decreto Distrital 438 de 2019 Artículo 24.- Respuesta a proposiciones. La Secretaría cabeza de Sector que sea citada, coordinará con sus entidades adscritas y vinculadas, las respuestas a las proposiciones aprobadas por el Concejo de Bogotá, D.C.

Quando la temática de la proposición involucre más de un Sector de coordinación administrativa, el organismo o entidad citada dará respuesta a los temas que son de su competencia e informará a la Comisión remitente los argumentos por los cuales considera que los demás temas no son de competencia de la entidad u organismo que representa.

Carrera 8 No. 10 – 65  
Código Postal: 111711  
Tel: 3813000  
[www.bogotajuridica.gov.co](http://www.bogotajuridica.gov.co)  
Info: Línea 195



**ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.**  
SECRETARÍA JURÍDICA DISTRITAL

**CLASIFICACIÓN DE LA INFORMACIÓN: PÚBLICA**  
2311520-FT-019 Versión 02

cual fue declarado nulo.

- El Decreto Distrital 188 de 2021, que autorizó la constitución de la ODT por parte de Transmilenio S.A.
- El acto privado de constitución o estatutos sociales por medio del cual Transmilenio S.A. creó propiamente el operador.

Al respecto, debe indicarse que tanto el decreto como el acto de constitución siguen vigentes y con plenos efectos jurídicos, al no existir ninguna decisión judicial que haya señalado cosa distinta. Por lo tanto, al seguir operando la ODT, no habrá un incumplimiento de sus obligaciones contractuales ni de sus pasivos financieros hasta en tanto no exista decisión judicial respecto del acto de constitución.

Esta situación ha sido refrendada incluso por el Consejo de Estado<sup>2</sup>, quien ha indicado que:

*"Sin embargo, la declaración de nulidad del acto que autoriza la creación de la sociedad de economía mixta no tiene como resultado automático la nulidad de la escritura pública que instrumentaliza el contrato de sociedad, **el cual constituye un acto jurídico independiente**, cuyos efectos se mantienen inalterados, con las consecuencias que ello conlleva, mientras no se haya demandado su nulidad por las causales que establece la ley."* (Resaltado fuera del texto original)

Ahora bien, los artículos 49 y 69 de la Ley 489 de 1998 disponen las reglas para la creación de organismos y entidades administrativas y las reglas para las entidades descentralizadas. Frente a este punto debe señalarse que, la nulidad del artículo 91 del Acuerdo Distrital 761 de 2020 tiene efectos retroactivos por disposición de la decisión judicial, por lo que, Transmilenio S.A. adolecía de la capacidad jurídica para crear la Operadora Distrital de Transporte al no existir la autorización de la que tratan dichas normas.

No obstante, es imperativo tener en cuenta que conforme a lo dispuesto en el artículo 903 del Código de Comercio, que señala que *"En los negocios jurídicos plurilaterales, cuando las prestaciones de cada uno de los contratantes se encaminen a la obtención de un fin común, la nulidad que afecte el vínculo respecto de uno solo de ellos no acarreará la nulidad de todo el negocio (...)"*. En consecuencia, incluso en este escenario, la nulidad del contrato de sociedad no conllevaría a la desaparición de la sociedad comercial.

Sobre el particular, el artículo 104 del Código de Comercio indica que la falta de capacidad jurídica y los vicios del consentimiento generan nulidad relativa del negocio jurídico (en este caso, el acto de constitución de la empresa). Así mismo, el artículo 108 del Código de Comercio indica que la nulidad relativa y la incapacidad absoluta podrán ser saneadas mediante la ratificación de la voluntad. En la norma señala que cuando una persona (natural o jurídica) realiza un negocio jurídico sin tener la capacidad, para sanear el vicio deberá ratificar su capacidad, una vez la haya adquirido.

<sup>2</sup> CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Auto del 4 de febrero de 2021. Rad. No.: 47001233100020000036801. C.P.: Oswaldo Giraldo López.

Carrera 8 No. 10 – 65  
Código Postal: 111711  
Tel: 3813000  
www.bogotajuridica.gov.co  
Info: Línea 195



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA JURÍDICA DISTRITAL

CLASIFICACIÓN DE LA INFORMACIÓN: PÚBLICA  
2311520-FT-019 Versión 02

Analizando la literalidad del artículo 108 del Código de Comercio, y teniendo en cuenta que el vicio que afecta al acto de constitución de la ODT es de nulidad relativa y con efectos retroactivos, y que no se predica ninguna de las causales de nulidad absoluta, es importante traer a colación la literalidad del artículo 109 del Código de Comercio:

*"Declarada judicialmente una nulidad relativa, la persona respecto de la cual se pronunció quedará excluida de la sociedad y, por consiguiente, tendrá derecho a la restitución de su aporte, sin perjuicio de terceros de buena fe.*

*Si la nulidad relativa declarada judicialmente afecta a la sociedad, ésta quedará disuelta y se procederá a su liquidación por los asociados, y en caso de desacuerdo de éstos, por la persona que designe el juez."*

Así las cosas, el artículo 108 del mismo código establece que estos vicios podrán ser saneados con acuerdo de las partes. Justamente, como resultado del anterior análisis, esta administración ha adelantado ante el Concejo los trámites necesarios para sanear el vicio de nulidad relativa, por medio de un acuerdo que ratifique la capacidad de la Alcaldía Mayor y de Transmilenio S.A. para crear la Operadora Distrital de Transporte.

En síntesis, la retroactividad de la nulidad implica que, Transmilenio no contaba con autorización para crear la ODT, lo cual se traduce en un vicio de nulidad relativa sobre el acto de constitución de la empresa, el cual debe ser saneado mediante una ratificación en los términos del artículo 108 del Código de Comercio. Por ello, para que Transmilenio pueda ratificar su capacidad, deberá contar con la autorización del Concejo Distrital, mediante un acuerdo distrital que atienda lo establecido en el artículo 69 de la Ley 489 de 1998, el cual fue presentado para discusión del honorable Concejo.

2. *¿Qué medidas ha considerado implementar la administración para cubrir el vacío que deja la nulidad del artículo 91 en la prestación del servicio de transporte público en Bogotá, y cuáles son las estrategias jurídicas proyectadas para la defensa de La Rolita, así como el plan para mitigar el impacto económico y social derivado de la retroactividad de la nulidad en los compromisos contractuales y administrativos?*

Frente a las estrategias jurídicas proyectadas para la defensa de la ODT, la Administración Distrital planteó la presentación del proyecto de acuerdo *"Por el cual se autoriza al Alcalde Mayor de Bogotá, en representación del Distrito Capital, y a la Empresa de Transporte del Tercer Milenio – TRANSMILENIO S.A. para que ratifiquen la capacidad jurídica de TRANSMILENIO S.A. para constituir y ser accionista mayoritario de la Operadora Distrital de Transporte S.A.S."*

Dicho proyecto de acuerdo atiende a la decisión adoptada por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca del 23 de octubre de 2024, a través de la cual confirmó la nulidad del artículo 91 del Acuerdo Distrital 761 de 2020. Concretamente, en los términos del artículo 104 del Código de Comercio (Decreto 410 de 1971), la nulidad de la autorización para la constitución de la ODT genera un vicio sobre la capacidad de Transmilenio para crear la empresa. Por lo tanto, y conforme al artículo 108 de la misma disposición, para sanear dicho vicio la Administración debe ratificar su capacidad, previa autorización del Concejo

Carrera 8 No. 10 – 65  
Código Postal: 111711  
Tel: 3813000  
[www.bogotajuridica.gov.co](http://www.bogotajuridica.gov.co)  
Info: Línea 195



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA JURÍDICA DISTRITAL

**CLASIFICACIÓN DE LA INFORMACIÓN: PÚBLICA**  
2311520-FT-019 Versión 02

de Bogotá.

Lo anterior quiere decir que en el evento de que un juez, a petición de TRANSMILENIO S.A., anule el contrato de sociedad situación que no está prevista, dicha declaratoria únicamente produciría efectos en relación con el vínculo jurídico del accionista sobre el cual recae el vicio. En consecuencia, incluso en este escenario, la nulidad del contrato de sociedad no conllevaría a la desaparición de la sociedad comercial ya que en los términos de lo dispuesto en el artículo 903 del Código de Comercio, *"En los negocios jurídicos plurilaterales, cuando las prestaciones de cada uno de los contratantes se encaminen a la obtención de un fin común, la nulidad que afecte el vínculo respecto de uno solo de ellos no acarreará la nulidad de todo el negocio (...)."*

Así las cosas, si bien en la actualidad la ODT existe jurídicamente ya que el contrato de sociedad no se ha visto afectado, según el artículo 104 del Código de Comercio la administración distrital pretende sanearla por medio de la ratificación ante el Concejo de Bogotá.

Respecto de los demás interrogantes, amablemente se informa que esta Secretaría no es competente para dar respuesta directa.

En los anteriores términos, se da respuesta a lo solicitado, y se pone de presente que la entidad estará atenta a las solicitudes que se formulen.

Atentamente,



**MAURICIO ALEJANDRO MONCAYO VALENCIA**  
Secretario Jurídico Distrital

Proyectó: Felipe Hurtado – Contratista – Dirección Distrital de Doctrina y Asuntos Normativos  
Revisó: Laura Juliana Ariza – Contratista – Despacho Secretaría Jurídica  
Revisó: Andrés Felipe Puentes Díaz – Director – Dirección Distrital de Doctrina y Asuntos Normativos  
Aprobó: Angélica María Acuña Porras – Subsecretaria Jurídica Distrital



Carrera 8 No. 10 – 65  
Código Postal: 111711  
Tel: 3813000  
[www.bogotajuridica.gov.co](http://www.bogotajuridica.gov.co)  
Info: Línea 195



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA JURÍDICA DISTRITAL

CLASIFICACIÓN DE LA INFORMACIÓN: PÚBLICA  
2311520-FT-019 Versión 02