

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA  
SECCIÓN PRIMERA  
-SECRETARÍA-

[Scsec01tadmincdm@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:Scsec01tadmincdm@cendoj.ramajudicial.gov.co)

**CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD  
ARTICULO 136 LEY 1437 DE 2011**

**EXPEDIENTE No: 25000-23-15-000-2020-01657-00**

**MAGISTRADO(A) PONENTE: DR. MOISÉS RODRIGO MAZABEL PINZÓN**

**AUTORIDAD: PERSONERIA DE BOGOTÁ D.C.**

**OBJETO DE CONTROL: RESOLUCIONES NOS. 397 Y 420 DE 2020 TEMA: SUSPENSIÓN DE LOS TRÁMITES DE AUDIENCIAS EN LA DIRECCIÓN DE CONCILIACIÓN Y MECANISMOS ALTERNATIVOS DE SOLUCIÓN DE CONFLICTOS DE LA PERSONERÍA DE BOGOTÁ D.C. Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES**

**DECISIÓN: SENTENCIA**

Dando cumplimiento a lo dispuesto en sentencia de fecha once (11) de febrero de dos mil veintiuno (2021), se ordena **PUBLICAR** la presente decisión a través de los portales web de la Rama Judicial del Poder Público, y del Distrito.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Sonia Milena Torres Díaz'.

**SONIA MILENA TORRES DÍAZ  
SECRETARIA**



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA  
SECCION PRIMERA  
SUBSECCION B**

**SENTENCIA N° 2021-02-16 CIL**

Bogotá, D.C., Once (11) de febrero de dos mil veintiuno (2021)

**RADICACIÓN:** 25000-23-15-000-2020-01657-00  
**NATURALEZA:** CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD  
**AUTORIDAD EXPEDIDORA:** PERSONERÍA DE BOGOTÁ, D.C.  
**OBJETO DE CONTROL:** Resoluciones Nos. 397 y 420 de 2020  
**TEMA:** Suspensión de los trámites de audiencias en la Dirección de Conciliación y Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos de la Personería de Bogotá, D.C. y se dictan otras disposiciones  
**ASUNTO:** Sentencia

**MAGISTRADO PONENTE: MOISÉS RODRIGO MAZABEL PINZÓN**

Vista la constancia Secretarial que antecede, procede la Sala a pronunciarse de fondo sobre el control inmediato de legalidad de las Resoluciones Nos. 397 de 2020 “*Por medio de la cual se suspenden los trámites de audiencias en la Dirección de Conciliación y Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos de la Personería de Bogotá, D.C. y se dictan otras disposiciones*” y 420 de 2020 “*por medio de la cual se prorroga la suspensión de trámites de audiencias en la dirección de conciliación y mecanismos alternativos de solución de conflictos de la personería de Bogotá, D.C. y se dictan otras disposiciones*” expedidas por la Personería de Bogotá, señalando previamente que se ha efectuado la revisión de la actuación surtida y no se observa causal de nulidad que invalide lo actuado, así mismo que la decisión se adoptará teniendo en cuenta los siguientes:

#### **I. ANTECEDENTES**

El pasado 11 de marzo de 2020, la Organización Mundial de la Salud - OMS-, calificó el brote de COVID-19 (Coronavirus) como una pandemia; por lo que el Ministerio de Salud y Protección Social, mediante Resolución 385 de 12 de marzo de 2020, declaró «la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020». En la mencionada Resolución 385 de 12 de marzo de 2020, el Ministerio de Salud y Protección Social ordenó a los jefes y representantes legales de entidades públicas y privadas, adoptar las medidas de prevención y control para evitar la propagación del COVID19 (Coronavirus).

Mediante Decreto Nacional No. 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 nacional, por el término de treinta (30) días calendario.

El personero de Bogotá, remitió a la Secretaría del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, copia del Decreto Municipal N° 075 del 12 de abril de 2020, para que esta Corporación Judicial efectúe el control inmediato de legalidad.

## II. TRÁMITE SURTIDO

La Presidencia y Secretaría del Tribunal realizaron el reparto de manera aleatoria y equitativa, correspondiendo su sustanciación al despacho cuarto de la Sección Primera.

A través de Auto No. 2020-06-156 CIL del 12 de junio de 2020 se avocó conocimiento de las Resoluciones 397 del 13 de abril y 420 del 10 de mayo de 2020, proferidas por la Personería de Bogotá, D.C, para efectuar el control inmediato de legalidad de que tratan los artículos 20 de la Ley 137 de 1994, 136 y 185 de la Ley 1437 de 2011. Igualmente, se realizó el decreto de pruebas, por lo que se requirió a la mencionada entidad para que allegaran los antecedentes administrativos relacionados con la expedición de dichos actos y que se encuentren en su poder, con sus respectivas actas y/o exposición de motivos, so pena de que el funcionario encargado se constituya en falta disciplinaria gravísima sancionable.

El día 16 de junio de 2020 se fijó el aviso respectivo en la página web de la Rama Judicial, el cual fue desfijado el 1 de julio del mismo año, término dentro del cual intervino la Universidad Externado de Colombia manifestando que las Resoluciones 397 del 13 de abril y 420 del 10 de mayo de 2020 son ilegales pues restringen desproporcionadamente los derechos relativos al acceso a la administración de justicia y a la garantía de acceso a mecanismos de conciliación y alternativas de resolución de conflictos ya que elimina cual quiera forma de tramitación de las audiencias de conciliación, por su parte el agente del *Ministerio Público* rindió concepto, indicando que respecto de las resoluciones objeto de análisis superan los test de conexidad y de necesidad, por cuanto tiene relación directa con el estado de emergencia económica, social y ecológica decretada por el Gobierno Nacional con el Decreto 417 de 2020

Una vez vencido el término anterior, el proceso ingresó el 16 de julio de 2020 al Despacho Sustanciador para proyectar la decisión de fondo del asunto para su discusión y aprobación en la Sala Plena, quien registro proyecto de fallo para su discusión en Sala Plena.

Empero, al entrar en vigencia la Ley 2080 de 2021 y modificar entre otros, el artículo 185 de la Ley 1437 de 2011, el *sub judice* como se señaló por la Sala Plena del Tribunal en sesión de 01 de febrero de 2021, los asuntos de Control Inmediato de Legalidad que aún no se hubiesen fallado, pasaron por disposición expresa del legislador, a las salas de decisión de cada una de las subsecciones a las que pertenezca el magistrado sustanciador, de manera que el presente asunto, será resuelto de fondo por el Tribunal a través de la Subsección B , de la Sección Primera de la corporación.

### III. INTERVENCIONES

#### 3.1. Universidad Externado de Colombia

Mediante escrito presentado por el Departamento de Derecho Administrativo de la Universidad Externado de Colombia, la institución de educación superior solicitó que se declare la ilegalidad de las Resoluciones 397 del 13 de abril y 420 del 10 de mayo de 2020 indicando que las medidas allí adoptadas relacionadas con la suspensión total de las audiencias de conciliación así como la no tramitación de solicitudes, limitan de forma drástica y desmedida las garantías de los ciudadanos para acudir a medios alternativos de solución de conflictos, sin tener en cuenta que puede recurrirse al uso de tecnologías de la información para tales eventos.

De igual forma puntualiza que no permitir la realización de las audiencias hasta que perdure el aislamiento, vacía de contenido los derechos de los ciudadanos al impedir su ejercicio por un plazo ilimitado toda vez que quedan sometidos a una condición abstracta e incierta.

En ese sentido, se describe in extenso:

*“La autoridad administrativa omite valorar el hecho de que suspender las audiencias de manera absoluta, sin prever formas alternativas ligadas con el uso de las tecnologías de la información, y extender la decisión por el incierto periodo que duren las medidas de aislamiento preventivo obligatorio, es tanto como adoptar una medida que somete a una condición incierta la tramitación de las audiencias y, por tanto, que somete a esa condición el derecho de acceso a la administración de justicia y de resolución alternativa de los conflictos.*

*Además, con dicha medida, si bien se respetan y garantizan las medidas relativas a la gestión y atención de la pandemia COVID-19, lo cierto es que el impedimento de facto para la tramitación presencial de las audiencias de conciliación no puede solucionarse, de manera desproporcionada y abstracta, con una medida que vacíe la posibilidad de tramitar las audiencias por otros medios*

(...)

*Para terminar, es necesario resaltar que en la decisión motivo de control inmediato de legalidad, en el artículo 3, prevé una medida relativa a la radicación de las solicitudes, pero no a su tramitación, decisión que cae dentro de los reproches puestos de presente en las líneas anteriores. El uso de las tecnologías de la comunicación e información no puede limitarse a la fase de recepción de las solicitudes y someter a una condición incierta la efectiva tramitación de dicha solicitud y, sobre todo, de realización de la audiencia. Por tanto, también en este caso se trata de una medida ilegal, porque no garantiza de forma alguna la efectiva tramitación de la solicitud y, por el contrario, se limita a prever una alternativa para su radicación”*

#### 3.2. Concepto del Ministerio Público

El Ministerio Público presenta su concepto solicitando se declaren que las

Resoluciones 397 del 13 de abril de 2020 y 420 del 10 de mayo de 2020 de la Personería de Bogotá, D. C., están ajustados a derecho toda vez que fueron expedidas y publicadas con las formalidades previstas en el Decreto 1421 de 1993, en concordancia con lo previsto en la Ley 1551 de 2012, por parte de la funcionaria competente, Personera de Bogotá, motivado, especificando las atribuciones constitucionales y legales con base en las que se expidió y el ámbito territorial de aplicación.

Además, considera que se profirió con fundamento en el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, proferido por el Presidente de la República, superando el juicio de temporalidad, al ser sancionado durante la vigencia y desarrollo del respectivo estado de excepción.

En cuanto al examen material, señala que:

*“Debe entenderse que la declaratoria del estado de excepción de emergencia económica, social y ecológica se funda en hechos sobrevinientes y extraordinarios que alteren el orden económico, social o ecológico y que sean distintos a los que constituirían estados de guerra exterior o conmoción interior. En este sentido, la norma constitucional exige que las circunstancias que motivan la declaratoria del estado de excepción, que en este evento fue la base de las Resoluciones 397 del 13 de abril de 2020 y 420 del 10 de mayo de 2020 de la Personería de Bogotá, D. C. en cuestión, fue declarada sobreviniente, esto, es que sucedan de manera improvisada y que no ocurran ordinariamente, sin que además se tipifiquen como constitutivos de los otros mencionados estados de excepción.*

*Debe entenderse que está demostrado que el contagio y muertes ocasionados por la pandemia del COVID 19 en el mundo y Colombia objetivamente han ocurrido como constitutivos de una calamidad pública, por lo que se trata de un hecho notorio, ampliamente difundido en los medios de comunicación, conocidos en el mundo entero y que implica la asunción de todas las medidas preventivas de protección, mitigación y contención del riesgo por parte de las autoridades de policía en los órdenes nacional y territorial. Por tanto, las Resoluciones 397 del 13 de abril de 2020 y 420 del 10 de mayo de 2020 de la Personería de Bogotá, D. C. superan el juicio de realidad de los hechos, al fundarse en la declaratoria del estado de emergencia económica, social y ecológica fijado mediante Decreto 417 por el Presidente de la República.*

*Igualmente, se da por aprobado el juicio de identidad de los hechos por cuanto se estableció que las citadas Resoluciones 397 del 13 de abril de 2020 y 420 del 10 de mayo de 2020 se fundaron tanto en la declaratoria del estado de emergencia fijado en el mencionado Decreto 417, como en el Decreto 457 del 22 de marzo, que fijó el aislamiento social hasta el 13 de abril de 2020. Posteriormente, el aislamiento social se prorrogó en el Decreto 531 del 8 de abril de 2020 hasta el 20 de abril y luego se prorrogó hasta el 11 de mayo de 2020.*

*Igualmente, debe tenerse en cuenta que los hechos que sirvieron de base a la declaratoria de emergencia son graves por la incidencia que tiene en la vida y el desarrollo económico social de la pandemia que afecta al país ya con más de 150.000 infectados y 6.625 muertes, así como en Bogotá D. C. con más de 20.000 infectados y 1.214 fallecidos, según cifras del Ministerio de Salud y Protección Social en conjunto con el Instituto Nacional de Salud a fecha 14 de julio de 2020, superando el juicio de gravedad.*

*Por lo anterior, se hace necesario tomar medidas de tipo administrativo, contra*

*el COVID 19, con la finalidad de proteger la vida, los derechos fundamentales y los bienes de los residentes del Municipio.*

*En este sentido las multicitadas resoluciones expedidas por la Personería de Bogotá establecen la suspensión del trámite de audiencias de conciliación en las sedes de la entidad se reanudarán a partir del día hábil siguiente a la cesación de la medida de aislamiento obligatorio y de acuerdo con las medidas que se tomen al interior de la entidad para la atención presencial o virtual. Igualmente, prevén el trámite de las solicitudes virtuales para el trámite de las solicitudes de conciliación y otros mecanismos alternativos de solución de conflictos.*

*Así las cosas, esa agencia del Ministerio Público considera que las resoluciones pluricitadas objeto de control de legalidad admite los test de conexidad y de necesidad, por cuanto tiene relación directa con el estado de emergencia económica, social y ecológica decretada por el Gobierno Nacional con el Decreto 417 de 2020, así como las normas de aislamiento social, en razón a que las medidas administrativas adoptadas por la Personera de Bogotá D. C. tuvieron el objeto la garantía de los derechos constitucionales y legales de las personas, siendo necesario suspender algunos trámites de las conciliaciones y establecer protocolos, mientras se superan las medidas del estado de emergencia declarado”*

#### **IV. CONSIDERACIONES:**

##### **4.1 Competencia**

El Tribunal es competente para conocer del presente medio de control conforme lo establece el numeral 14 del artículo 151 de la Ley 1437 de 2011 y el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, como quiera que le corresponde en única instancia a los Tribunales Administrativos del lugar donde se expidan conocer del control inmediato de legalidad de los actos, de manera que al tratarse de un órgano de control del orden distrital perteneciente a la jurisdicción de Cundinamarca que preside el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, resulta ser competente esta corporación para realizar el estudio de legalidad de las Resoluciones 397 del 13 de abril de 2020 y 420 del 10 de mayo de 2020 expedidos por la Personería de Bogotá.

##### **4.2 Marco jurídico del Control Inmediato de Legalidad**

La Constitución Política de 1991 reguló de forma detallada y precisa la figura del “Estado de Sitio”<sup>1</sup> que venía implementándose bajo la Constitución Política de

---

<sup>1</sup> Sobre el origen de la noción: AGAMBEN. Giorgio. Estado de excepción. Homo Sacer II, 1. Trad: Antonio Gimeno. Pre-Textos. España, 2004, pág. 13 y ss: “Ya hemos visto que el estado de sitio tuvo su origen en Francia durante la Revolución. Después de su institución por medio del decreto de la Asamblea Constituyente de 8 de julio de 1791, adquiere su fisonomía propia de état de siège fictif o politique con la ley del Directorio de 27 de agosto de 1797 y, por último, con el decreto napoleónico de 24 de diciembre de 1811. La idea de una suspensión de la constitución (de l’empire de la constitution) había sido introducida, como también hemos visto, por la Constitución de 22 frimario del año VIII (...) La Primera Guerra Mundial coincidió en la mayoría de los países beligerantes con un estado de excepción permanente. El 2 de agosto de 1914, el presidente Poincaré publicó un decreto que ponía en estado de sitio todo el país, convertido en ley por el parlamento dos días después. El estado de sitio permaneció en vigor hasta el 12 de octubre de 1919. Aunque la actividad del parlamento, suspendida durante los primeros seis meses de la guerra, se reanudó en enero de 1915, muchas de las leyes votadas no fueron, en realidad, más que puras y simples delegaciones legislativas al ejecutivo, como la del 10 de febrero de 1918 que otorgaba al gobierno un poder prácticamente absoluto de regular por medio de decretos la producción y el comercio de artículos alimenticios (...) El estado de excepción en que Alemania llegó a encontrarse bajo la presidencia de Hindenburg fue justificado constitucionalmente por

1886 (art. 121) , con el fin de evitar su uso desmedido y controlar política y jurídicamente las decisiones que adoptara el presidente de la República, por cuanto se presentaban restricciones desmedidas y exageradas de los derechos fundamentales de las personas, se implementó de forma abusiva de modo que el parlamento no expedía las leyes sino que lo hacía por decretos legislativos basados en el estado de sitio el ejecutivo e incluso su duración llegó a alcanzar la mayoría del periodo del mandato presidencial. . Y de igual manera algo similar ocurría con el artículo 122 que consagraba el estado de emergencia económica, como otra modalidad del *estado de excepción*.

Por tanto, frente a este panorama el constituyente de 1991 estableció una regulación limitativa de manera expresa, del “Estado de Excepción” que se presenta en tres clases: i) guerra exterior (Art. 212); ii) conmoción interna o grave perturbación del orden público (Art. 213); y emergencia económica, social o ecológica (calamidad pública) (Art. 215), y además precisó unos rigurosos presupuestos procesales e instrumentales para someter su declaratoria a la revisión de legalidad correspondiente y al cumplimiento de ciertos requisitos y controles durante su ejecución.

Lo cual indica que los Estados de Excepción se encuentran sometidos a un *régimen de legalidad* determinado y concreto, y comprenden una serie de limitaciones estrictas, pues no se trata de un Estado de hecho sino de un Estado de Derecho que es completamente normado<sup>2</sup>.

Concretamente para la declaratoria del Estado de Excepción por emergencia económica, social o ecológica que ocasione una grave calamidad pública, el artículo 215 constitucional señala:

*“ARTICULO 215. Cuando sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública, podrá el Presidente, con la firma de todos los ministros, declarar el Estado de Emergencia por períodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de noventa días en el año calendario.*

*Mediante tal declaración, que deberá ser motivada, podrá el Presidente, con la firma de todos los ministros, dictar decretos con fuerza de ley, destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.*

*Estos decretos deberán referirse a materias que tengan relación directa y específica con el estado de emergencia, y podrán, en forma transitoria, establecer nuevos tributos o modificar los existentes. En estos últimos casos, las medidas dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso, durante el año siguiente, les otorgue carácter permanente.*

---

*Schmitt mediante la idea de que el presidente actuaba como <<guardián de la constitución>> (Schmitt, 1931); pero el fin de la República de Weimar muestra con claridad, al contrario, que una <<democracia protegida>> no es una democracia y que el paradigma de la dictadura constitucional funciona más bien como una fase de transición que conduce fatalmente a la instauración de un régimen totalitario.” Allí plantea igualmente que cuando el estado de excepción tiende a confundirse con la regla, las instituciones y los precarios equilibrios de los sistemas políticos democráticos ven amenazado su funcionamiento hasta el punto de que la propia frontera entre democracia y absolutismo parece borrarse.*

<sup>2</sup> Corte Constitucional C- 082 de 2020, M.P. Jaime Córdoba Triviño

*El Gobierno, en el decreto que declare el Estado de Emergencia, señalará el término dentro del cual va a hacer uso de las facultades extraordinarias a que se refiere este artículo, y convocará al Congreso, si éste no se hallare reunido, para los diez días siguientes al vencimiento de dicho término.*

*El Congreso examinará hasta por un lapso de treinta días, prorrogable por acuerdo de las dos cámaras, el informe motivado que le presente el Gobierno sobre las causas que determinaron el Estado de Emergencia y las medidas adoptadas, y se pronunciará expresamente sobre la conveniencia y oportunidad de las mismas.*

*El Congreso, durante el año siguiente a la declaratoria de la emergencia, podrá derogar, modificar o adicionar los decretos a que se refiere este artículo, en aquellas materias que ordinariamente son de iniciativa del Gobierno. En relación con aquellas que son de iniciativa de sus miembros, el Congreso podrá ejercer dichas atribuciones en todo tiempo.*

*El Congreso, si no fuere convocado, se reunirá por derecho propio, en las condiciones y para los efectos previstos en este artículo.*

*El Presidente de la República y los ministros serán responsables cuando declaren el Estado de Emergencia sin haberse presentado alguna de las circunstancias previstas en el inciso primero, y lo serán también por cualquier abuso cometido en el ejercicio de las facultades que la Constitución otorga al Gobierno durante la emergencia.*

*El Gobierno no podrá desmejorar los derechos sociales de los trabajadores mediante los decretos contemplados en este artículo.*

**PARAGRAFO.** *El Gobierno enviará a la Corte Constitucional al día siguiente de su expedición los decretos legislativos que dicte en uso de las facultades a que se refiere este artículo, para que aquella decida sobre su constitucionalidad. Si el Gobierno no cumpliere con el deber de enviarlos, la Corte Constitucional aprehenderá de oficio y en forma inmediata su conocimiento.”*

De este modo, el presidente puede declarar el Estado de Emergencia, ya sea por hechos económicos, sociales o ecológicos, durante el término de treinta (30) días que pueden ser prorrogados, pero que en todo caso no superen los noventa (90) días, y además puede emitir decretos con fuerza de ley destinados a conjurar la crisis presentada e impedir su extensión.

En ese orden de ideas, el presidente además del decreto declarativo del Estado de Emergencia, también puede expedir los decretos con fuerza de ley - decretos legislativos-, y a su vez las autoridades subordinadas a él (ministros de despacho, directores de departamentos administrativos, superintendentes, directores de agencias estatales, órganos autónomos, autoridades territoriales, etc) también podrán expedir la reglamentación o regulación que corresponda o adoptar las medidas que consideren necesarias, en el ámbito de sus sectores administrativos y dentro del marco de la facultad reglamentaria establecida en el artículo 189, numeral 11 constitucional y de las *competencias* reguladoras de cada autoridad, las cuales pueden ser proferidas mediante actos administrativos generales expresados en reglamentos, decretos, resoluciones, ordenanzas, acuerdos, circulares, entre otros<sup>3</sup>, para concretar aún más las medidas provisionales o permanentes que se adoptan y superar las circunstancias que llevaron a la

---

<sup>3</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Exp. 11001031500020100020000, sentencia del 5 de marzo de 2012, C.P. Alberto Yepes Barreiro

declaratoria del Estado de Excepción.

Ahora, con el fin de salvaguardar aún más las actuaciones desplegadas en el marco de la declaratoria de un *Estado de Excepción* se establecieron algunos controles políticos y jurídicos consistentes en: i) *control político*, efectuado por el Congreso de la República para examinar las razones de conveniencia y oportunidad de la declaratoria del Estado de Excepción; ii) *control constitucional*, efectuado por la Corte Constitucional para que realice el análisis de constitucionalidad respectivo, tanto del decreto declarativo, como de los decretos legislativos que se expiden durante el Estado de Excepción<sup>4</sup>; y iii) *control de legalidad*, establecido mediante la Ley 137 de 1994 “*Por la cual se regulan los Estados de Excepción en Colombia*”, efectuado por las autoridades judiciales de lo contencioso administrativo del lugar donde se expidan si es departamental o municipal, o por el Consejo de Estado cuando se trate de autoridades del orden nacional, quienes ejercen un control inmediato de legalidad para confrontar el acto administrativo expedido con las normas constitucionales y legales, así como también con los decretos declarativos y legislativos expedidos por el Gobierno nacional en el marco del Estado de Excepción.

Para este control de legalidad efectuado por la jurisdicción de lo contencioso administrativo, la Ley 137 de 1994 precisó en su artículo 20 que “*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, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la autoridad de lo contencioso administrativo en el lugar donde se expidan si se tratare de entidades territoriales o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales. Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la jurisdicción contencioso-administrativa indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición.*”

En ese mismo sentido se encuentra establecido el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011 al prever el control inmediato de legalidad, que dispone:

*“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, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en el lugar donde se expidan, si se tratare de entidades territoriales, o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales, de acuerdo con las reglas de competencia establecidas en este Código.*

*Así mismo, que las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la autoridad judicial indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición. Si no se efectuare el envío, la autoridad judicial competente aprehenderá de oficio su conocimiento.”*

Al respecto el Consejo de Estado ha considerado que el control inmediato de legalidad “... es el medio jurídico previsto en la Constitución Política para examinar los actos administrativos de carácter general que se expiden al amparo de los estados de excepción, esto es, actos administrativos que desarrollan o

---

<sup>4</sup> Ver entre otras las sentencias de la Corte Constitucional: C-004 de 1992, C - 300 de 1994, C- 122 de 1997 y C - 802 DE 2002.

reglamentan un decreto legislativo. El examen de legalidad se realiza 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 Política), la ley estatutaria de los estados de excepción (Ley 137 de 1994) y los decretos expedidos por el Gobierno Nacional con ocasión de la declaratoria del estado de excepción”<sup>5</sup>.

Igualmente, se ha precisado jurisprudencialmente que las características del control inmediato de legalidad comprenden<sup>6</sup>:

- i) Se trata de un *proceso judicial*, tal y como lo señala el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, y en esa medida culmina con la expedición de una sentencia.
- ii) Es *automático e inmediato*, en la medida en que la autoridad pública que emite el acto administrativo en el desarrollo del Estado de Excepción debe remitirlo dentro de las 48 horas siguientes para que se ejerza el control respectivo, por lo que no se requiere si quiera que haya sido divulgado.
- iii) Es *autónomo*, por cuanto se analiza su legalidad aun cuando la Corte Constitucional no se haya pronunciado sobre el decreto declarativo o los decretos legislativos que lo fundamentan.
- iv) Es *integral*, ya que es un juicio de legalidad que examina la competencia, la conexidad del acto con los motivos de la declaratoria del Estado de Excepción y los propios decretos legislativos, la sujeción a las normas y la proporcionalidad de las medidas adoptadas.
- v) Es *compatible* con las acciones de nulidad y nulidad por inconstitucionalidad, de modo que puede demandarse también por eso medios, siempre que se alegue la violación de normas diferentes a las analizadas en la sentencia de control inmediato de legalidad<sup>7</sup>.
- vi) Es *participativo*, pues los ciudadanos pueden intervenir en defensa o no de la legalidad del acto administrativo objeto de control.
- vii) La sentencia hace tránsito a *cosa juzgada relativa* (Art. 189 CPACA), como quiera que tienen efecto frente a los ítems de ilegalidad analizados y decididos en la sentencia, por lo que no es óbice para que se realicen reproches diferentes a los que se edifiquen en el análisis de control inmediato de legalidad.

En ese orden de ideas el Consejo de Estado ha considerado que el medio de control inmediato de legalidad se caracteriza por ser: i) jurisdiccional, ii) automático, iii) inmediato, iv) oficioso, v) autónomo, vi) integral, vii) compatible y coexistente, y viii) hace tránsito a cosa juzgada relativa<sup>8</sup>.

En este punto es relevante recordar, que la Corte Constitucional, en la sentencia

---

<sup>5</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Exp. 11001-03-15-000-2010-00369-00 (CA), C.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas, providencia del 5 de marzo de 2012.

<sup>6</sup> Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 10, C.P. Sandra Lisset Ibarra Vélez, Exp. 11001031500020200094400, sentencia del 11 de mayo de 2020.

<sup>7</sup> Consejo de Estado, Sala Plena, Exp. CA - 033, C.P. Alier Hernández Enríquez, sentencia del 7 de febrero de 2000, Exp. 2009- 00549, providencia del 20 de octubre de 2009, C.P. Mauricio Fajardo Gómez y Exp. 2009-732, sentencia del 9 de diciembre de 2009, C.P. Enrique Gil Botero.

<sup>8</sup> Consejo de Estado, Sala Plena, Exp. 110010315000202001237-00, C.P. Hernando Sánchez Sánchez, providencia del 24 de abril de 2020.

C- 179 de 1994<sup>9</sup> al efectuar el control previo de constitucionalidad de la ley estatutaria indicó, que el control inmediato de legalidad constituye una limitación al poder de las autoridades administrativas, y es una medida eficaz con la cual se busca impedir la aplicación de normas ilegales, de ahí que el mismo proceda, inclusive de oficio por el Juez de lo contencioso Administrativo.

Al respecto precisó:

*“La debida relación de conexidad que deben guardar las medidas que se dicten durante los estados de excepción con las causas que originaron la declaración del mismo, es un requisito constitucional de ineludible cumplimiento. Por tanto, las normas que se expidan deben estar dirigidas, en forma expresa y directa, a combatir los acontecimientos perturbadores de la paz, el sosiego y la tranquilidad ciudadana, eventos que dieron origen a la legalidad extraordinaria, y con el fin exclusivo de restablecer el orden perturbado. (...)*

*Lo que la norma pretende es que el Gobierno justifique la necesidad de cada una de las medidas que dicte durante los estados de excepción, para contrarrestar o poner fin a la situación de crisis que lo originó, razones que también servirán para analizar la proporcionalidad, finalidad y eficacia de las mismas. La necesidad de las medidas de excepción, se puede deducir de dos maneras: ya sea demostrando que las normas que regulan situaciones similares en tiempo de normalidad son insuficientes para conjurar la situación anómala; o que las medidas adoptadas para lograr el restablecimiento del orden perturbado están exclusivamente destinadas a ese fin. Este requisito es de trascendental importancia, pues de allí se deriva la posibilidad de impedir que se cometan abusos o extralimitaciones en la adopción de las medidas que, en todo caso, deben ser las estrictamente indispensables para retornar a la normalidad. (...)*

*Que las medidas que se adopten durante los estados de excepción deben ser proporcionales a la gravedad de los hechos, es una exigencia que el Constituyente ha establecido en el numeral 2o. del artículo 214 de la Carta. La proporcionalidad hace relación a la justa medida que debe existir entre los distintos instrumentos que se dicten para contrarrestar el orden perturbado y las situaciones o circunstancias de crisis que se pretende conjurar. Lo que equivale a decir que la proporcionalidad “es la razonabilidad que debe mediar entre la medida de excepción y la gravedad de los hechos”. Esa proporcionalidad debe ser evaluada por el juez de constitucionalidad, es decir, la Corte Constitucional, al ejercer el control oficioso de los decretos legislativos expedidos en cualesquiera de tales periodos, con el fin de determinar su estricta medida.”*

En consecuencia, procederá la Sala a realizar el control inmediato de legalidad de las Resoluciones 397 del 13 de abril de 2020 y 420 del 10 de mayo de 2020 proferidas por la Personería de Bogotá, considerando los presupuestos formales y materiales para su análisis.

#### **4.3 Planteamiento del problema jurídico principal**

Para la Sala el problema jurídico consiste en determinar la legalidad de las las Resoluciones Nos. 397 de 2020 “*Por medio de la cual se suspenden los trámites de audiencias en la Dirección de Conciliación y Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos de la Personería de Bogotá, D.C. y se dictan otras disposiciones*” y 420 de 2020 “*por medio de la cual se prorroga la suspensión de trámites de audiencias en la dirección de conciliación y mecanismos alternativos de solución*

---

<sup>9</sup> Corte Constitucional, sentencia C-179 de 1994, M.P. Carlos Gaviria Díaz.

*de conflictos de la personería de Bogotá, D.C. y se dictan otras disposiciones”* expedidas por la Personería de Bogotá, de conformidad con el Estado de Excepción declarado mediante Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 y sus decretos legislativos y en ese orden de ideas, si debe ser declarado nulo o ajustado al ordenamiento jurídico.

#### **4.4 Resolución del problema jurídico en el caso concreto: Exposición de razonamientos legales de equidad y doctrinarios estrictamente necesarios y análisis crítico de las pruebas obrantes en el plenario.**

A fin de resolver el problema jurídico planteado, la Sala procederá a analizar: i) el texto de la norma a revisarse; ii) los elementos de procedencia del estudio de legalidad (*test de procedencia*), esto es que sea un acto de contenido general expedido en ejercicio de las funciones administrativas del Personero de Bogotá y en el marco del Estado de Excepción, de superar el test anterior, pasará a su estudio integral, iii) los presupuestos de existencia, validez y eficacia de los actos administrativos (Los elementos para la configuración del acto administrativo: objeto, causa, motivo y finalidad, como los de validez: competencia, expedición regular, conformidad con la Constitución, motivación adecuada, legalidad sustancial y fin legítimo) y materiales de expedición de los actos administrativos con el Estado de Excepción y sus decretos legislativos (conexidad, proporcionalidad y temporalidad).

##### **4.4.1 Texto de las normas objeto de control**

En su integralidad el texto de la Resolución 397 de 2020 *sub judice*, dispone:

###### **“RESOLUCIÓN 397 DE 2020**

*Por medio de la cual se suspenden los trámites de audiencias en la Dirección de Conciliación y Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos de la Personería de Bogotá, D.C. y se dictan otras disposiciones*

**LA PERSONERA DE BOGOTÁ, D.C.(E)**

*En uso de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial las conferidas por los artículos 118, 209 y 269 de la Constitución Política, el numeral 7 del artículo 102 del Decreto Ley 1421 de 1993 y en los Acuerdos 34 de 1993, 514 de 2012, 755 de 2019 y,*

###### **CONSIDERANDO:**

- 1. Que el Ministerio de Salud y Protección Social expidió la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, por la cual se declaró la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19 y se adoptaron medidas para hacer frente al virus.*
- 2. Que el Decreto 087 del 16 de marzo de 2020, declaró la calamidad pública con ocasión de la situación epidemiológica causada por el Coronavirus (COVID 19) en Bogota D.C.*
- 3. Que el Gobierno Nacional declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional mediante el Decreto 417 del 17 de marzo del 2020, por el término de treinta (30) días, con el fin de conjurar la grave calamidad pública que afecta al país por causa del nuevo coronavirus COVID-19.*
- 4. Que el Decreto Distrital 090 del 19 de marzo, limitó la libre circulación de vehiculos y personas en el territorio del Distrito Capital de Bogotá entre el día jueves 19 de marzo de 2020 a las 23:59 horas hasta el lunes 23 de marzo de 2020 a las 23:59 horas, con algunas*

excepciones. Y mediante Decreto 91 de 22 de marzo, se adicionó la medida hasta el martes 24 de marzo de 2020 a las 23:59 horas.

5. Que debido a la propagación del COVID-19, mediante el Decreto 457 del 22 de marzo de 2020 “Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público”, se ordenó el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 25 de marzo de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 13 de abril de 2020.

6. Que mediante Decreto Distrital 092 de 24 de marzo, se imparten ordenes e instrucciones para el cumplimiento del Decreto 457 en el Distrito Capital.

7. Que la Personería de Bogotá por Resoluciones 374 del 23 de marzo de 2020 y 376 del 24 de marzo de 2020, suspendió la atención al público desde el 24 de marzo y hasta el 13 de abril de 2020, en todas las sedes de la Entidad.

8. Que el Gobierno Nacional expidió el Decreto 491 del 28 de marzo de 2020, mediante el cual se adoptaron medidas de urgencia para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas y los particulares que cumplan funciones públicas y se tomaron medidas para la protección laboral y de los contratistas de prestación de servicios entidades públicas, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica. Que en el artículo 3º de este decreto, se establecieron disposiciones frente a la prestación de los servicios a cargo de las autoridades, mediante la modalidad de trabajo en casa y utilizando las tecnologías de la información y las comunicaciones y se dispuso que las autoridades darán a conocer en su página web los canales oficiales de comunicación e información mediante los cuales prestarán su servicio, así como los mecanismos tecnológicos que emplearán para el registro y respuesta de las peticiones.

Además se estableció que, en aquellos eventos en que no se cuente con los medios tecnológicos para prestar el servicio, las autoridades deberán prestar el servicio de forma presencial. No obstante, por razones sanitarias, las autoridades podrán ordenar la suspensión del servicio presencial, total o parcialmente, privilegiando los servicios esenciales, el funcionamiento de la economía y el mantenimiento del aparato productivo empresarial.

9. Que el artículo 6 ibídem, estableció que hasta tanto permanezca vigente la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, las autoridades administrativas por razón del servicio y como consecuencia de la emergencia, podrán suspender, mediante acto administrativo, los términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa. La suspensión afectará todos los términos legales, incluidos aquellos establecidos en términos de meses o años, conforme al análisis que las autoridades hagan de cada una de sus actividades y procesos, previa evaluación y justificación de la situación concreta.

10. El artículo 10 señaló que a fin de mantener la continuidad en la prestación de los servicios de justicia alternativa, los procesos arbitrales y los trámites de conciliación extrajudicial, amigable composición y procedimientos de insolvencia de persona natural no comerciante se adelantarán mediante el uso de tecnologías de la comunicación y la información, de acuerdo con las instrucciones administrativas que impartan los centros de arbitraje y conciliación y las entidades públicas en las que se tramiten, según el caso.

11. Que el Gobierno Nacional mediante Decreto 531 de 8 de abril de 2020, ordenó el aislamiento preventivo obligatorio desde las cero horas (00:00 a.m.) del día 13 de abril de 2020 hasta las cero horas (00:00 a.m.) del 27 de abril de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID 19.

12. Que el Decreto Distrital 106 de 8 de abril de 2020, en igual sentido, dio continuidad al aislamiento preventivo obligatorio en el Distrito Capital.

13. Que por Resolución 395 de 11 de abril de 2020, la Personera de Bogotá encargada, en cumplimiento del Decreto Nacional 531 y del Decreto Distrital 106 de 2020, ordenó el cierre de las sedes y la no atención presencial al público desde el 13 y hasta el 27 de abril, excepto los servicios de la línea 143 y el chat en línea a través del portal web.

14. Que lo anterior hace necesario que la Personería de Bogotá, suspenda algunos trámites de Conciliación mientras se superan las medidas del Estado de Emergencia declarado por el Gobierno Nacional.

En mérito de lo expuesto,

#### RESUELVE:

*Artículo 1. Objeto. La presente resolución tiene por objeto suspender el trámite de audiencias de conciliación de la Dirección de Conciliación y Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos mientras esté vigente el Decreto de aislamiento obligatorio decretado por el Gobierno Nacional y establecer protocolos mientras se supera la emergencia sanitaria en defensa de los derechos de las personas y la garantía de la Constitución y la ley.*

*Artículo 2. Suspensión de trámites de audiencias. Se suspenderá el trámite de las audiencias de conciliación en las sedes de la Personería de Bogotá, D.C., desde el día 13 de abril de 2020 y hasta el 26 de abril de 2020 y por tanto, no se correrán los términos de caducidad, prescripción o firmeza previstos en la Ley, de conformidad con lo establecido por el artículo 6 del Decreto 491 del 28 de marzo de 2020.*

*En todo caso, el trámite de las mismas se reanudará a partir del día hábil siguiente a la cesación de la medida de aislamiento obligatorio, y de acuerdo con las medidas que se tomen al interior de la Entidad para la atención presencial ó virtual.*

*Asimismo se le informará a la ciudadanía a través de los medios electrónicos diseñados para tal efecto, los horarios y sedes, dispuestas para llevar a cabo las audiencias.*

*Artículo 3. Trámite de solicitudes virtuales. La Dirección de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, con el acompañamiento y asesoría de la Dirección de Conciliación y Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos y la Coordinación del Ministerio Público y los Derechos Humanos, habilitará un enlace en la página web de la Entidad, para el trámite de las solicitudes de conciliación y otros MASC, que se desarrollará así:*

- 1. La Dirección de Conciliación y Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos, verificará que la solicitud cumpla con los requisitos exigidos por la ley. La solicitud de Conciliación se deberá presentar con todos sus anexos.*
- 2. La solicitud se remitirá con sus anexos a través de correo electrónico a los abogados adscritos a la Dirección, para realizar el estudio del caso y verificar que el asunto sea conciliable.*
- 3. De admitirse, se procederá al registro en el SICAAC, se establecerá una fecha para celebrar la audiencia dentro de un término máximo de cinco (5) meses al recibimiento de la misma, se procederá a radicar la solicitud en el sistema y se elaborarán las comunicaciones dirigidas al convocante y convocado a través de los medios electrónicos. No obstante lo anterior, la responsabilidad de notificar al convocado recaerá de manera exclusiva en el solicitante.*
- 4. En caso de inadmisión, se remitirá por medio electrónico al Director del Centro de Conciliación, escrito motivado sobre las razones para ello. De la decisión se comunicará por correo electrónico a los interesados.*

*Artículo 4. Suspensión de la prescripción o de la caducidad. La presentación de la solicitud de conciliación extrajudicial en derecho de manera virtual suspende el término de prescripción o de caducidad, según el caso, hasta que se logre el acuerdo conciliatorio o hasta que el acta de conciliación se haya registrado en los casos en que este trámite sea exigido por la ley o hasta que se expidan las constancias de imposibilidad de acuerdo, por inasistencia de una o ambas partes, cuando se trate de un asunto no conciliable o hasta que se venza el término de cinco (5) meses siguientes a la presentación de la solicitud, lo que ocurra primero. Esta suspensión operará por una sola vez y será improrrogable, de conformidad con el artículo 21 de la ley 640 de 2001, modificado por el artículo 10 del Decreto 491 del 28 de marzo de 2020.*

*Artículo 5. Reprogramación de audiencias. Las audiencias que no se hayan podido adelantar en razón del aislamiento obligatorio en el marco de la emergencia sanitaria por Coronavirus COVID 19, deberán programarse nuevamente, en estricto orden cronológico de radicación, teniendo en cuenta criterios de razonabilidad y a partir del siguiente día hábil a la cesación de dicha medida, de conformidad con los lineamientos institucionales para la reanudación de la atención al público.*

*De la reprogramación se informará a las partes por correo electrónico y de no haber sido aportada dirección electrónica, a través de la página web o el medio idóneo más expedito y eficaz.*

*Artículo 6. Expedición de certificaciones y constancias. La Dirección de Conciliación y Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos, adoptará las medidas que sean necesarias con el apoyo de La Dirección de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones para expedir certificados y constancias de no acuerdo, inasistencia o inadmisión a través de medios virtuales, mientras se supera la Emergencia Sanitaria.*

*Artículo 7. Publicación en la página web. En la página web de la Personería de Bogotá D.C., se incluirá el formulario electrónico virtual para radicación de solicitudes y se informará sobre dicho trámite a través de la línea 143 y el chat en Línea. Además, se informará que, por la declaratoria del estado de emergencia por parte del Gobierno Nacional, se encuentran suspendidos los trámites de audiencias de Conciliación a partir del 13 de abril de 2020 y hasta el 26 de abril de 2020, y se mantendrá al tanto a la comunidad de la fecha de reanudación de la atención presencial ó virtual, así como los horarios de atención y las sedes dispuestas para ello.*

*Artículo 8. Nuevo reglamento y estrategias virtuales. La Dirección de Conciliación y Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos, una vez realizadas las consultas necesarias al Ministerio de Justicia y del Derecho, a la Procuraduría General de la Nación y una vez se supere el aislamiento obligatorio decretado por el Gobierno Nacional y Distrital, proyectará reglamento interno de conformidad a las nuevas disposiciones del Acuerdo Distrital 755 de 2019 y las necesidades de adopción mecanismos virtuales por parte de la entidad.*

*Dada en Bogotá, D.C., a los trece (13) días del mes de abril de dos mil veinte.”*

A su turno, en su integralidad el texto de la Resolución 420 de 2020 *sub judice*, dispone:

**“RESOLUCIÓN 420 DE 2020**

**POR MEDIO DE LA CUAL SE PRORROGA LA SUSPENSIÓN DE TRÁMITES DE AUDIENCIAS EN LA DIRECCIÓN DE CONCILIACIÓN Y MECANISMOS ALTERNATIVOS DE SOLUCIÓN DE CONFLICTOS DE LA PERSONERÍA DE BOGOTÁ, D.C. Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES**

*LA PERSONERA DE BOGOTÁ, D.C.(E) En uso de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial las conferidas por los artículos 118, 209 y 269 de la Constitución Política, el numeral 7 del artículo 102 del Decreto Ley 1421 de 1993 y en los Acuerdos 34 de 1993, 514 de 2012, 755 de 2019 y,*

#### **CONSIDERANDO**

- 1. Que el Ministerio de Salud y Protección Social expidió la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, por la cual se declaró la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19 y se adoptaron medidas para hacer frente al virus.*
- 2. Que el Decreto 087 del 16 de marzo de 2020, declaró la calamidad pública con ocasión de la situación epidemiológica causada por el Coronavirus (COVID 19) en Bogotá D.C.*
- 3. Que el Gobierno Nacional declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional mediante el Decreto 417 del 17 de marzo del 2020, por el término de treinta (30) días, con el fin de conjurar la grave calamidad pública que afecta al país por causa del nuevo coronavirus COVID-19.*
- 4. Que el Decreto Distrital 090 del 19 de marzo, limitó la libre circulación de vehículos y personas en el territorio del Distrito Capital de Bogotá entre el día jueves 19 de marzo de 2020 a las 23:59 horas hasta el lunes 23 de marzo de 2020 a las 23:59 horas, con algunas excepciones. Y mediante Decreto 91 de 22 de marzo, se adicionó la medida hasta el martes 24 de marzo de 2020 a las 23:59 horas.*
- 5. Que debido a la propagación del COVID-19, mediante el Decreto 457 del 22 de marzo de 2020 “Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público”, se ordenó el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 25 de marzo de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 13 de abril de 2020.*
- 6. Mediante Decreto Distrital 092 de 24 de marzo, se imparten ordenes e instrucciones para el cumplimiento del Decreto 457 en el Distrito Capital.*
- 7. . Que la Personería de Bogotá por Resoluciones 374 del 23 de marzo de 2020 y 376 del 24 de marzo de 2020, suspendió la atención al público desde el 24 de marzo y hasta el 13 de abril de 2020, en todas las sedes de la Entidad.*
- 8. Que el Gobierno Nacional expidió el Decreto 491 del 28 de marzo de 2020, mediante el cual se adoptaron medidas de urgencia para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas y los particulares que cumplan funciones públicas y se tomaron medidas para la protección laboral y de los contratistas de prestación de servicios entidades públicas, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.*

*Que en el artículo 3º de este decreto, se establecieron disposiciones frente a la prestación de los servicios a cargo de las autoridades, mediante la modalidad de trabajo en casa y utilizando las tecnologías de la información y las comunicaciones y se dispuso que las autoridades darán a conocer en su página web los canales oficiales de comunicación e información mediante los cuales prestarán su servicio, así como los mecanismos tecnológicos que emplearán para el registro y respuesta de las peticiones.*

*Además se estableció que, en aquellos eventos en que no se cuente con los medios tecnológicos para prestar el servicio, las autoridades deberán prestar el servicio de forma presencial. No obstante, por razones sanitarias, las autoridades podrán ordenar la suspensión del servicio presencial, total o parcialmente, privilegiando los servicios esenciales, el funcionamiento de la economía y el mantenimiento del aparato productivo empresarial.*

9. Que el artículo 6 *ibídem*, estableció que hasta tanto permanezca vigente la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, las autoridades administrativas por razón del servicio y como consecuencia de la emergencia, podrán suspender, mediante acto administrativo, los términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa. La suspensión afectará todos los términos legales, incluidos aquellos establecidos en términos de meses o años, conforme al análisis que las autoridades hagan de cada una de sus actividades y procesos, previa evaluación y justificación de la situación concreta.

10. El artículo 10 señaló que a fin de mantener la continuidad en la prestación de los servicios de justicia alternativa, los procesos arbitrales y los trámites de conciliación extrajudicial, amigable composición y procedimientos de insolvencia de persona natural no comerciante se adelantarán mediante el uso de tecnologías de la comunicación y la información, de acuerdo con las instrucciones administrativas que impartan los centros de arbitraje y conciliación y las entidades públicas en las que se tramiten, según el caso.

11. Que el Gobierno Nacional mediante Decreto 531 de 8 de abril de 2020, ordenó el aislamiento preventivo obligatorio desde las cero horas (00:00 a.m.) del día 13 de abril de 2020 hasta las cero horas (00:00 a.m.) del 27 de abril de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID 19.

12. Que el Decreto Distrital 106 de 8 de abril de 2020, en igual sentido, dio continuidad al aislamiento preventivo obligatorio en el Distrito Capital.

13. Que por Resolución 395 de 11 de abril de 2020, la Personera de Bogotá encargada, en cumplimiento del Decreto Nacional 531 y del Decreto Distrital 106 de 2020, ordenó el cierre de las sedes y la no atención presencial al público desde el 13 y hasta el 27 de abril, excepto los servicios de la línea 143 y el chat en línea a través del portal web.

14. Que por Resolución 397 de 2020, la Personera de Bogotá encargada, suspendió los trámites de audiencias en la Dirección de Conciliación y Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos de la Personería de Bogotá D.C.

15. Que el Gobierno Nacional mediante Decreto 593 de 24 de abril de 2020, ordenó el aislamiento preventivo obligatorio desde las cero horas (00:00 a.m.) del día 27 de abril de 2020 hasta las cero horas (00:00 a.m.) del 11 de mayo de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID 19.

16. Que en cumplimiento de las medidas establecidas en el Decreto Nacional 593 del 24 de abril de 2020, la Personería de Bogotá D.C., por Resolución 407 del 25 de abril de 2020, suspendió la atención al público desde el 27 de abril y hasta el 11 de mayo de 2020, en todas las sedes de la Entidad, excepto los servicios de la línea 143 y el chat en línea a través del portal web.

17. Que Gobierno Nacional mediante Decreto 636 del 6 de mayo de 2020, impartió nuevas instrucciones y ordenó continuar con el aislamiento preventivo obligatorio desde las cero horas (00:00 a.m.) del día 11 de mayo de 2020 hasta las cero horas (00:00 a.m.) del 25 de mayo de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID 19.

18. Que en cumplimiento de las medidas establecidas en el Decreto Nacional 636 del 6 de mayo de 2020, la Personería de Bogotá D.C., por Resolución 418 del 8 de mayo de 2020, suspendió la atención al público desde el 11 de mayo y hasta el 25 de mayo de 2020, en todas las sedes de la Entidad, excepto los servicios de la línea 143 y el chat en línea a través del portal web.

19. Que lo anterior hace necesario prorrogar la suspensión de algunos trámites de la Dirección de Conciliación y Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos, mientras se superan las medidas del Estado de Emergencia declarado por el Gobierno Nacional.

## RESUELVE

*Artículo 1. Prorrogar la suspensión de trámites de audiencias. Se suspenderá el trámite de las audiencias de conciliación en las sedes de la Personería de Bogotá, D.C., desde el día 11 de mayo de 2020 hasta el día 25 de mayo de 2020, en el marco del Estado de Emergencia declarado por el gobierno Nacional para conjurar la crisis sanitaria provocada por el Coronavirus COVID 19.*

*Durante el término que dure la suspensión y hasta el momento en que se reanuden las actuaciones, no correrán los términos de caducidad, prescripción o firmeza previstos en la Ley, de conformidad con lo establecido por el artículo 6 del Decreto 491 del 28 de marzo de 2020.*

*En todo caso, el trámite de las mismas se reanudará a partir del día hábil siguiente a la cesación de la medida de aislamiento obligatorio, y de acuerdo con las medidas que se tomen al interior de la Entidad para atención presencial, horarios y sedes.*

*Artículo 2. Trámite de solicitudes virtuales, expedición de certificaciones y constancias. La página de la Entidad, [www.personeriabogota.gov.co](http://www.personeriabogota.gov.co), dispone de un enlace para la radicación de solicitudes de conciliación, copias, certificados y constancias.*

*Artículo 3. Reprogramación de audiencias. Las audiencias que no se hayan podido adelantar en razón de aislamiento preventivo obligatorio en el marco de la emergencia sanitaria por Coronavirus COVID 19, se programarán nuevamente, en estricto orden cronológico de radicación, teniendo en cuenta criterios de razonabilidad y a partir del siguiente día hábil a la cesación de dicha medida, de conformidad con los lineamientos institucionales para la reanudación de la atención presencial. De la reprogramación se informará a las partes por correo electrónico, y de no haber sido aportada dirección electrónica, a través de la página web o el medio idóneo más expedito y eficaz.*

*Dada en Bogotá, D.C., a los diez días del mes de mayo de dos mil veinte”*

### **4.4.2 Estudio de Procedencia (test de procedencia)**

Al verificar el contenido de las Resoluciones 397 del 13 de abril de 2020 y 420 del 10 de mayo de 2020 de la Personería de Bogotá, se observa que dispone sobre la suspensión trámite de las audiencias de conciliación en las sedes de la Personería de Bogotá, D.C., durante los días 13 al 16 de abril de 2020 y posteriormente desde el día 11 de mayo al el 25 de mayo de 2020 ( dejando claro que se reanudarían una vez culminara el aislamiento obligatorio de acuerdo con las medidas que se tomen al interior de la Entidad para atención presencial, horarios y sedes.) y la radicación de dichas solicitudes a través de la página web de la entidad,

Revisadas las órdenes proferidas, se tiene que su contenido es de **carácter general**, pues produce efectos dentro de todo el Distrito Capital, en tanto adopta medidas para suspender los trámites de las audiencias de conciliación durante el periodo en que se mantenga el Aislamiento Obligatorio disponer que las nuevas solicitudes se radiquen en línea, así como indicar que los términos de caducidad, prescripción y firmeza también se encuentran suspendidos. Por tanto, se confirma que en efecto el acto administrativo general en tanto contiene (*requisito 1*) disposiciones para la colectividad que acude o que está dentro del ámbito de competencia de la Personería de Bogotá, con efectos *erga omnes*.

Ahora bien, en aras de determinar si el Decreto objeto de estudio fue o no expedido **en ejercicio de la función administrativa** (*requisito 2*) y que tenga como fin *desarrollar los Decretos Legislativos* expedidos por el Gobierno Nacional

durante un Estado de Excepción (*requisito 3*), se procederá a revisar las disposiciones normativas en las que éste se fundamenta (motivación), evidenciando las siguientes: i) artículo 118, 209 y 269 de la Constitución Política; ii) numeral 7 del artículo 102 del Decreto Ley 1421 de 1993, iii) Acuerdos 34 de 1993, 514 de 2012, 755 de 2019, iv) Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 “*por medio del cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica*” en todo el territorio nacional que dispuso la necesidad de adoptar medidas extraordinarias encaminadas a atender las obligaciones de distinta naturaleza; v) Decretos Distritales 090, 091 y 106 del 19 y 22 de marzo y 6 de abril, por los cuales se limitó la libre circulación de vehículos y personas en el territorio del Distrito Capital de Bogotá; vi) Decretos 457 del 22 de marzo y 531 del 8 de abril de 2020, a través de los cuales se ordenó el aislamiento preventivo; vii) Decreto Legislativo 491 del 28 de marzo de 2020, mediante el cual ordena la adopción de las medidas necesarias para evitar contacto personal y propiciar el distanciamiento social, así como regular lo relacionado con las actuaciones administrativas a cargo de las entidades y la suspensión de términos, salvo en lo concerniente a derechos fundamentales y iii) Decretos 593, 6363 de 24 de abril y 6 de mayo de 2020 a través del cual se ordenó el aislamiento preventivo obligatorio desde las cero horas (00:00 a.m.) del día 27 de abril de 2020 hasta las cero horas (00:00 a.m.) del 25 de mayo de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID 19.

En ese orden de ideas, resulta entonces procedente efectuar el control inmediato de legalidad de las Resoluciones Nos. 397 de 2020 y 420 de 2020 expedido por la Personera de Bogotá ya que, en efecto, se trata de un acto administrativo de carácter general, expedido en ejercicio de las funciones administrativas de las que goza la Personera de Bogotá como Agente del Ministerio Público en el Distrito de Bogotá y encargada de fijar las políticas internas de la entidad, dirigir, coordinar y controlar la gestión de la entidad y además se efectúa en el marco del Estado de Excepción (Decreto Legislativo 417 del 17 de marzo de 2020 por el cual se declaró un estado de excepción y tiene el propósito de **desarrollar los decretos legislativos expedidos en ese marco excepcional**, particularmente el Decreto Legislativo 491 del 28 de marzo de 2020, (*Requisito 3*) por cuanto asume materialmente una función excepcional, de suspender los términos y trámites de audiencias a cargo de la Dirección de Conciliación y Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos.

Reafirmada la procedencia, la Sala resolverá el **problema jurídico** consistente en determinar si el acto administrativo contenido en las Resoluciones Nos. 397 de 2020 y 420 de 2020 cumple o no con los requisitos de existencia, validez y eficacia de los actos administrativos y materiales con el Estado de Excepción (conexidad, temporalidad y proporcionalidad).

**4.2.3 Control de requisitos para la existencia, validez y eficacia del Decreto municipal 075 de 2020:** i) Los elementos para la configuración o existencia del acto administrativo: **órgano, objeto, decisión unilateral, causa o motivo, forma y finalidad;** ii) Los elementos de validez: **conformidad con la Constitución, competencia, expedición regular, motivación adecuada, legalidad sustancial y fin legítimo.;** y iii) los presupuestos de eficacia: **publicación, notificación o comunicación del acto.**

Las Resoluciones Nos. 397 de 2020 “*Por medio de la cual se suspenden los trámites de audiencias en la Dirección de Conciliación y Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos de la Personería de Bogotá, D.C. y se dictan otras disposiciones*” y 420 de 2020 “*por medio de la cual se prorroga la suspensión de trámites de audiencias en la dirección de conciliación y mecanismos alternativos de solución de conflictos de la personería de Bogotá, D.C. y se dictan otras disposiciones*”, de un lado contienen todos los elementos esenciales para la configuración de un acto administrativo, para que la declaración unilateral de la administración nazca a la vida jurídica y produzca efectos:

- Respecto del **órgano** o autoridad que lo expide, no hay duda que se trata de la jefe encargada de la Personería de Bogotá, pues la firma de quien lo suscribe, es decir, Rosalba Jazmín Cabrales Romero, como Personera (E) de Bogotá, es decir el cargo de mayor jerarquía y su representante legal.
- En cuanto a la **forma** se observa que posee los elementos suficientes que permiten su identificación, como el número y la fecha, denominación (Decreto), la exteriorización de la voluntad de la administración por escrito, una estructura tripartita: encabezado, parte motiva y parte resolutive.
- Tiene como **objeto** o contenido adoptar medidas transitorias respecto a los términos y en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.
- **Decisión unilateral:** suspender los términos y trámites de audiencias a cargo de la Dirección de Conciliación y Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos.
- Expone las razones (**motivación**) de hecho y de derecho para justificar esa decisión, apelando a la situación de pandemia por COVID-19 y sus efectos negativos, el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica (EEES) y la necesidad de adoptar medidas relacionadas con las funciones desempeñadas por la Dirección de Conciliación y Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos, considerando las medidas de aislamiento preventivo, distanciamiento social y sanitarias pertinentes.
- Señala que la **finalidad** del acto administrativo es garantizar la seguridad y salud de los servidores públicos y colaboradores de la entidad, y además propender por el respecto a la seguridad jurídica y el debido proceso.
- Finalmente cabe señalar en cuanto al requisito de eficacia, el decreto por ser de carácter general, fue publicado en la página web de la entidad: <https://www.personeriabogota.gov.co/resoluciones/download/556-resoluciones-2020/8418-resolucion-397-del-13-de-abril-de-2020>

En ese orden de ideas, queda acreditado que el acto en mención cumplió con todos los elementos para su existencia y eficacia.

Ahora bien, para determinar si las Resoluciones Nos. 397 de 2020 y 420 de 2020, satisface los requisitos de validez de todo acto administrativo, la Sala analizará: i) las competencias del Personero Distrital para la suspender los términos y trámites de audiencias a cargo de la Dirección de Conciliación y Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos y iii) si la emergencia decretada por el Gobierno Nacional y los decretos que reglamentan la materia, varían esas competencias.

Así las cosas, en primera medida tenemos que la Carta Política en su artículo 119,

establece lo siguiente:

*“ARTICULO 118. El Ministerio Público será ejercido por el Procurador General de la Nación, por el Defensor del Pueblo, por los procuradores delegados y los agentes del ministerio público, ante las autoridades jurisdiccionales, por los personeros municipales y por los demás funcionarios que determine la ley. Al Ministerio Público corresponde la guarda y promoción de los derechos humanos, la protección del interés público y la vigilancia de la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas.”*

A su turno, en lo que tiene que ver con las atribuciones especiales del personero el artículo 102 del Decreto Ley 1421 de 1993 y el Acuerdo 34 de 1993 modificado por el Acuerdo 755 de 2019 establecen que:

*ARTICULO 102. ATRIBUCIONES ESPECIALES. Son atribuciones especiales del personero:*

- 1. Nombrar y remover los funcionarios de la personaría.*
- 2. Rendir semestralmente informe al Concejo sobre el cumplimiento de sus funciones.*
- 3. Presentar proyectos de acuerdo sobre asuntos de su competencia.*
- 4. Exigir a los servidores distritales la información que requiera para el ejercicio de sus funciones.*
- 5. Expedir certificados sobre antecedentes disciplinarios para tomar posesión de un cargo en el Distrito.*
- 6. Solicitar la suspensión de los funcionarios investigados cuando lo estime pertinente a fin de asegurar el éxito de las diligencias que adelante, y*
- 7. Las demás que le asignen la ley y los acuerdos distritales.*

*Acuerdo 755 de 2019 Artículo 16 del - Personero(a) de Bogotá, D. C. Son funciones del Personero(a) Distrital de Bogotá D. C., conforme al Decreto Ley 1421 de 1993 las siguientes:*

*“(…)*

- 4. Atribuciones especiales del (la) Personero(a) de Bogotá, D. C.:*

*(…)*

- 4.7. Fijar las políticas internas de la entidad y dirigir, coordinar y controlar la gestión de la Personería de Bogotá D. C.*

*(…)”*

Ahora en el marco de la declaratoria de Estado de Excepción adoptada mediante Decreto 417 de 2020, se expidió el Decreto 491 del 22 de marzo de 2020 que dispuso:

*“Artículo 3. Prestación de los servicios a cargo de las autoridades. Para evitar el contacto entre las personas, propiciar el distanciamiento social y hasta tanto permanezca vigente la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, las autoridades a que se refiere el artículo 1 del presente Decreto velarán por prestar los servicios a su cargo mediante la modalidad de trabajo en casa, utilizando las tecnologías de la información y las comunicaciones.*

Las autoridades darán a conocer en su página web los canales oficiales de comunicación e información mediante los cuales prestarán su servicio, así como los mecanismos tecnológicos que emplearán para el registro y respuesta de las peticiones.

En aquellos eventos en que no se cuente con los medios tecnológicos para prestar el servicio en los términos del inciso anterior, las autoridades deberán prestar el servicio de forma presencial. No obstante, **por razones sanitarias, las autoridades podrán ordenar la suspensión del servicio presencial, total o parcialmente**, privilegiando los servicios esenciales, el funcionamiento de la economía y el mantenimiento del aparato productivo empresarial.

Artículo 6. **Suspensión de términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa.** Hasta tanto permanezca vigente la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social las autoridades administrativas a que se refiere el artículo 1 del presente Decreto, por razón del servicio y como consecuencia de la emergencia, **podrán suspender, mediante acto administrativo, los términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa. La suspensión afectará todos los términos legales, incluidos aquellos establecidos en términos de meses o años.** La suspensión de los términos se podrá hacer de manera parcial o total en algunas actuaciones o en todas, o en algunos trámites o en todos, sea que los servicios se presten de manera presencial o virtual, conforme al análisis que las autoridades hagan de cada una de sus actividades y procesos, previa evaluación y justificación de la situación concreta. En todo caso los términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales se reanudarán a partir del día hábil siguiente a la superación de la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social. Durante el término que dure la suspensión y hasta el momento en que se reanuden las actuaciones no correrán los términos de caducidad, prescripción o firmeza previstos en la Ley que regule la materia.

Parágrafo 1. La suspensión de términos a que se refiere el presente artículo también aplicará para el pago de sentencias judiciales.

Parágrafo 2. Los Fondos Cuenta sin personería jurídica adscritos a los ministerios, que manejen recursos de seguridad social y que sean administrados a través de contratos fiduciarios, podrán suspender los términos en el marco señalado en el presente artículo.

Durante el tiempo que dure la suspensión no correrán los términos establecidos en la normatividad vigente para la atención de las prestaciones y en consecuencia no se causarán intereses de mora.

Parágrafo 3. La presente disposición no aplica a las actuaciones administrativas o jurisdiccionales relativas a la efectividad de derechos fundamentales.

En ningún caso la suspensión de la prestación del servicio presencial podrá ser mayor a la duración de la vigencia de la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social.” (Negrilla y subrayado fuera de texto)

Respecto de la continuidad de los servicios de arbitraje, conciliación y otros mecanismos de conciliación de conflictos por medios virtuales, el mencionado Decreto Legislativo indicó:

“Artículo 10. Continuidad de los servicios de arbitraje, conciliación y otros mecanismos de resolución de conflictos por medios virtuales. **A fin de mantener la continuidad en la prestación de los servicios de justicia alternativa, los procesos arbitrales y los trámites de conciliación**

**extrajudicial, amigable composición y procedimientos de insolvencia de persona natural no comerciante se adelantarán mediante el uso de tecnologías de la comunicación y la información, de acuerdo con las instrucciones administrativas que impartan los centros de arbitraje y conciliación y las entidades públicas en las que se tramiten, según el caso.**

**Dichas entidades públicas y centros pondrán a disposición de las partes y apoderados, árbitros, conciliadores, amigables componedores los medios electrónicos y virtuales necesarios para el recibo de documentos y de realización de reuniones y audiencias.** Podrán habilitar direcciones electrónicas para el recibo de demandas arbitrales, solicitudes de conciliación extrajudicial, amigable composición, insolvencia de persona natural no comerciante, y cualquier documento relacionado con los procesos o trámites de éstos; **también enviar por vía electrónica comunicaciones y notificaciones;** y adelantar virtualmente todo tipo de reuniones y audiencias en cualquier etapa del proceso arbitral, del trámite conciliatorio, de amigable composición o de insolvencia de persona natural no comerciante. En caso de no contar con la tecnología suficiente para hacerlo, el centro o entidad pública podrá celebrar convenios con otros centros o entidades para la realización e impulso de las actuaciones, procesos y trámites.

**Las partes en los trámites conciliatorios, y los deudores y sus acreedores en los de insolvencia de persona natural no comerciante, podrán manifestar su aceptación a través de cualquier mensaje de datos u otro medio idóneo que permita registrar su voluntad de conformidad con lo establecido en la Ley 527 de 1999.**

**El plazo contenido en los artículos 20 y 21 de la Ley 640 de 2001 para el trámite de las conciliaciones extrajudiciales, a cargo de los servidores públicos habilitados para conciliar y de los centros de conciliación públicos y privados autorizados, será de cinco (5) meses.**

En el arbitraje, el término previsto en el artículo 10 de la Ley 1563 de 2012 será de ocho (8) meses; y el término para solicitar la suspensión del proceso previsto en el artículo 11 de la Ley 1563 de 2012 no podrá exceder de ciento cincuenta (150) días. Los tribunales arbitrales no podrán suspender las actuaciones ni los procesos, a menos que exista imposibilidad técnica de adelantarlos por los medios electrónicos o virtuales señalados y una de las partes lo proponga.

Para los procesos de insolvencia de persona natural no comerciante, durante la vigencia de la Emergencia Sanitaria, se suspende el plazo previsto en el artículo 544 de la Ley 1564 de 2012 y se faculta al conciliador para que, mediante decisión motivada, suspenda dicho trámite.

Las reglas y facultades previstas en los incisos anteriores serán aplicables también a los trámites de conciliación, de insolvencia de persona natural no comerciante, de amigable composición y de arbitraje que hayan iniciado con antelación a la vigencia del presente decreto.

**Durante la vigencia de la Emergencia Sanitaria no correrán los términos de prescripción o caducidad de las acciones.**

Parágrafo 1. Los centros de arbitraje y conciliación y las entidades públicas competentes, con el concurso de los conciliadores y los secretarios de tribunales o paneles, según el caso, conformarán expedientes electrónicos a los que accederán las partes, los árbitros y secretarios, los conciliadores y amigables componedores a fin de facilitar el impulso de los trámites y procesos y adoptarán las medidas necesarias para garantizar la seguridad y autenticidad de la información.

Parágrafo 2. No se podrá adelantar ninguno de los trámites previstos en este artículo si alguna de las partes se muestra en imposibilidad para comparecer a las audiencias virtuales,

*o aportar pruebas, soportes y anexos, y así lo determina el tribunal arbitral, el amigable componedor o el conciliador.”*

En ese orden de ideas, la Personera Distrital como máximo director de la entidad tenía plena competencia para la expedición de las Resoluciones Nos. 397 de 2020 y 420 de 2020, como quiera que tanto las normas constitucionales como legales existentes y las derivadas de la declaratoria del Estado de Excepción, la facultan para adoptar las medidas necesarias que permitan garantizar la prestación de los servicios a cargo de la Personería *-en este caso en particular lo que tiene que ver con el Centro de Conciliación-*, pero propiciando el distanciamiento social y evitando el contacto entre las personas, por tanto en el presente caso se pretende contrarrestar los efectos del COVID - 19 y se ese sentido la decisión se enmarcada dentro del ordenamiento jurídico y la normatividad vigente.

#### **4.2.4 Control de requisitos materiales con el Estado de Excepción y sus desarrollos (conexidad, temporalidad, proporcionalidad).**

**4.2.4.1 Conexidad:** sobre este aspecto la Sala deberá determinar si el acto administrativo objeto de este estudio, tiene correspondencia con el estado de emergencia decretado por el Presidente y adopta medidas para remediarlo. En referencia a esta este requisito el Honorable Consejo se ha referido de la siguiente manera:

*“Se trata de establecer si la materia objeto de control inmediato tiene fundamento constitucional y guarda relación directa y específica con el estado de emergencia declarado y el decreto legislativo que adopta medidas para conjurarlo. Se puede afirmar que hay conexidad entre el decreto legislativo y el decreto que lo desarrolla cuando entre uno y otro hay relación directa.”<sup>10</sup>*

En ese orden de ideas, se señala nuevamente que las resoluciones expedidas por la Personera Encargada de Bogotá dentro de sus fundamentos jurídicos invocó el Decreto 417 de 2020 por medio del cual se declara un *“Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”* y en cuya motivación se señaló que debían de adoptarse medidas extraordinarias encaminadas a atender las obligaciones de distinta naturaleza, así como también el Decreto 491 de 2020 mediante el cual se ordena que se deben adoptar medidas **para garantizar la prestación del servicio a cargo de las entidades públicas, centros de conciliación entre otros, pero dando prioridad al uso de herramientas tecnológicas y trabajo en casa** a fin de contrarrestar el riesgo de contagio de coronavirus COVID-19.

En ese orden de ideas, como quiera que los actos administrativos establece la suspensión de los trámites de audiencias de conciliación, dispuso que las solicitudes de dichos trámites se hagan a través de medios electrónicos impartiendo nuevas directrices e indicó que los términos de caducidad, prescripción y firmeza estaban suspendidos, es claro que la medida adoptada tiene relación directa con la declaración de la emergencia y pretende conjurar sus efectos, concretamente en lo relacionado con garantizar el servicio que como Centro de Conciliación que presta la Procuraduría facilitando la radicación en línea de solicitudes pero suspendiendo las actividades que requieren presencialidad

---

<sup>10</sup> Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Rad: 1001-03-15-000-2015-02578-00(C) Sentencia del 24 de mayo de 2016, C.P. Guillermo Vargas Ayala

hasta tanto se supere el aislamiento preventivo obligatorio, lo que ha sido objeto de la regulación específica derivada de los decretos legislativos que expide el Gobierno bajo sus facultades extraordinarias.

#### 4.2.4.2 Temporalidad

Ahora bien, revisado el tenor literal del acto en estudio, ha de señalarse que las Resoluciones Nos. 397 de 2020 y 420 de 2020 fue expedido en vigencia y con ocasión de los Decretos 417 y 491 del mismo año.

De igual forma se tiene que las medidas señaladas *ut supra*, se hicieron en un periodo determinado de tiempo, esto es del 13 al 27 de abril de 2020 y día 11 de mayo de 2020 hasta el día 25 de mayo de 2020, tal y como se dispuso en los artículos primeros de dichos actos, razón por la que cumple con este criterio, al mantenerse durante el tiempo en que se encuentre vigente la norma que decreta el Estado de Excepción.

#### 4.2.4.3 Proporcionalidad

En cuanto a la **proporcionalidad** de las medidas contenidas en las Resoluciones Nos. 397 de 2020 y 420 de 2020 se debe observar la correlación entre los fines buscados y los medios empleados para conseguirlo.

Como ya se indicó, el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 “*por medio del cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica*” con ocasión a el brote de COVID-19 (Coronavirus), dispuso la necesidad de adoptar medidas de orden legal que flexibilicen la obligación de atención personalizada al usuario y se permita incluso la suspensión de términos legales en las actuaciones administrativas y jurisdiccionales, así como también se dispuso a través del Decreto 491 de 2020 garantizar la prestación del servicio a cargo de las entidades públicas, pero con la adopción de medidas sanitarias, de distanciamiento social y tendientes a contrarrestar el riesgo de contagio de coronavirus COVID-19.

Ahora, para determinar la proporcionalidad de las medidas adoptadas por la Personera Encargada del Distrital respecto del Decreto Legislativo 491 de 2020 que concretamente regula el manejo y funcionamiento de la prestación de servicios de **las entidades públicas y los centros de conciliación**, es necesario destacar que dicho acto indicaba que aquellas debían privilegiar las actividades de trabajo en casa sobre las actividades presenciales, toda vez que estas generaban aglomeraciones, por lo cual habilitó que a fin de garantizar el desarrollo de las mismas se utilizaron los medios electrónicos.

En ese orden de ideas, se observa que las medidas adoptadas a través de las resoluciones objeto de debate son proporcionales a las contempladas en los Decretos 417 y 49 de 2020, toda vez que se permite la suspensión de los trámites presenciales cuando *-las audiencias de conciliación-*, siempre y cuando se dispongan de medios electrónico para garantizar la prestación del servicio, tal y como se previó al establecer que a través de la página web, [www.personeriabogota.gov.co](http://www.personeriabogota.gov.co), exista un enlace para la radicación de solicitudes de conciliación, copias, certificados y constancias, **garantizando la continuidad de las funciones de la justicia alternativa sin que implique un riesgo para la**

## salud de los servidores, contratistas o los mismos ciudadanos.

En ese orden de ideas, se trata de una medida congruente con la declaratoria de emergencia y los decretos legislativos expedidos como consecuencia de la pandemia del COVID-19 y las medidas tendientes a prevenir su propagación, máxime porque las mismas disposiciones hacen un llamado a flexibilizar la prestación del servicio en la Personería de Bogotá, pero sin trastocar los derechos fundamentales de especial protección.

Por tanto, las Resoluciones Nos. 397 de 2020 y 420 de 2020 se encuentran ajustadas a derecho al adoptar medidas idóneas, necesarias y proporcionales con los hechos que dieron origen al estado de excepción, y en esa medida la Sala declarará la legalidad del mismo.

## CONCLUSIONES

Al efectuar el control inmediato de legalidad del decreto local, la Sala precisa que la Personera (E) de Bogotá estaba facultado para expedir el acto administrativo *sub judice*, pues desarrolló las medidas señaladas en el Decreto Legislativo 491 de 2020, y así mismo se fundamenta en el *considerandum* del Decreto No. 417 del 17 de marzo de 2020 “*por medio del cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica*, por tanto, se concluye que el decreto municipal:

- Es un acto administrativo de carácter general, expedido en el marco de funciones administrativas de la Personera (E) de Bogotá y en el marco del Estado de Excepción declarado mediante el Decreto 417 de 2020.
- Cumple con los presupuestos de existencia, validez y eficacia de los actos administrativos (Los elementos para la configuración del acto administrativo: objeto, causa, motivo y finalidad, como los de validez: competencia, expedición regular, conformidad con la Constitución, motivación adecuada, legalidad sustancial y fin legítimo), esto es, encuentra proferido de conformidad con la **Constitución Política (Arts. 118, 209 y 269)**, Decreto Ley 1421 de 1993 y Acuerdos 34 de 1993, 514 de 2012, 755 de 2019
- Las medidas adoptadas se hicieron en un periodo determinado de tiempo, esto es del 13 al 27 de abril de 2020 y posterior a ello del día 11 de mayo de 2020 hasta el día 25 de mayo de 2020, razón por la que se mantiene durante el tiempo en que se encuentra vigente la norma que decreta el Estado de Excepción.
- **Es compatible, guarda conexidad y es proporcional con el Decreto legislativo 491 de 2020**, pues suspendió las audiencias de conciliación, como una medida sanitaria para proteger a la comunidad y a sus funcionarios ante la propagación de la pandemia generada por el COVID-19, pero previendo que las solicitudes de dichos trámites se podían presentar de forma electrónica.
- 

Así las cosas, las las Resoluciones Nos. 397 de 2020 y 420 de 2020 se encuentran ajustado al ordenamiento jurídico, por lo que se declarará su legalidad.

En mérito de lo expuesto, TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA, SECCIÓN PRIMERA, SUBSECCIÓN B, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley.

## II. RESUELVE:

**PRIMERO: DECLARAR** la LEGALIDAD de las Resoluciones Nos. 397 de 2020 y 420 de 2020 proferidas por la Personera de Bogotá

**SEGUNDO: NOTIFICAR** a la Personera de Bogotá, a través mensaje dirigido al buzón electrónico para notificaciones judiciales, de conformidad con el art. 199 del CPACA modificado por el art. 612 del C.G. del P., quien a su vez deberá realizar una publicación informativa de la presente decisión, a través de su página web oficial asignada a la entidad <https://www.personeriabogota.gov.co/>.

**TERCERO: NOTIFICAR** en forma personal esta providencia al MINISTERIO PÚBLICO mediante mensaje dirigido al buzón electrónico para notificaciones judiciales, de conformidad con el art. 199 del CPACA modificado por el art. 612 del C.G. del P., a la dirección electrónica [egonzalez@procuraduria.gov.co](mailto:egonzalez@procuraduria.gov.co), perteneciente al Procurador Judicial 138 Delegado para Asuntos Administrativos asignado al Despacho sustanciador.

**CUARTO: PUBLICAR** esta providencia en la página electrónica de la Rama Judicial del Poder Público en la sección y enlaces específicos dispuestos para el efecto, lo mismo que en la página electrónica oficial de la Personería de Bogotá <https://www.personeriabogota.gov.co/>.

**QUINTO.** Ejecutoriada esta providencia archívese el expediente, con las respectivas constancias de secretaría.

### NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

  
MOISÉS RODRIGO MAZABEL PINZÓN  
Magistrado

  
FREDY IBARRA MARTINEZ  
Magistrado

  
OSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS  
Magistrado