



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NORTE DE SANTANDER

Magistrado Ponente: EDGAR ENRIQUE BERNAL JÁUREGUI

San José de Cúcuta, diez (10) de junio de dos mil veinte (2020)

RADICADO:	54-001-23-33-000-2020-00225-00
MEDIO DE CONTROL:	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD. ARTÍCULO 136 Ley 1437 de 2011 –CPACA-

Procede la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Norte de Santander, a adoptar el fallo dentro del presente asunto, mediante el cual se realiza el control automático de legalidad del **Decreto 000329 del 31 de marzo de 2020**, expedido por la Gobernación del **DEPARTAMENTO NORTE DE SANTANDER**.

I. ANTECEDENTES

1.1 Actuación procesal surtida

El magistrado sustanciador, mediante auto del 21 de abril de 2020, avocó el conocimiento; ordenó la fijación en lista por el término de 10 días, para que los ciudadanos impugnaran o coadyuvaran la legalidad del Decreto objeto de control.

El aviso fue fijado el 22 de abril del año en curso por la Secretaría General de la Corporación, donde se invitó a intervenir a las entidades públicas, a organizaciones privadas y a expertos en las materias relacionadas con el tema del proceso; igualmente, se corrió traslado al señor Procurador, para que rindiera concepto, se ordenó comunicar y pedir los antecedentes que dieron lugar a la expedición del decreto en cuestión.

Vencido el término de la publicación del aviso, por Secretaría, se efectuó el envío de la actuación al Agente del Ministerio Público para lo de su competencia. La fecha límite de traslado para concepto se produjo el 21 de mayo de 2020.

Mediante correo electrónico recibido en el buzón institucional del Despacho, la Secretaría General remite informe que data del 26 de mayo de 2020, mediante el cual pasa al Despacho el presente proceso para registro de fallo. Del mismo modo, allega copia digital del acto administrativo objeto de control, el auto por el cual se avoca conocimiento, y del aviso a la comunidad; a su vez, certifica que al correo electrónico de la Secretaría no fueron enviados antecedentes administrativos ni el concepto del Ministerio Público.

1.2. Intervenciones

No se produjeron intervenciones.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA SALA

2.1 Competencia

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, los artículos 136 y 151-14 de la Ley 1437 de 2011 del Código de Procedimiento

Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – CPACA-, corresponde a la Sala Plena de la Corporación ejercer el control inmediato de legalidad de los actos administrativos de carácter general proferidos por autoridades del orden territorial departamental y municipal (Departamento Norte de Santander), en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional durante los estados de excepción.

Por tanto, en el sub exámine, es claro que la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Norte de Santander, es competente, en única instancia, para asumir la revisión, análisis, enjuiciamiento y control del **Decreto 000329 del 31 de marzo de 2020**, expedido por la Gobernación del **DEPARTAMENTO NORTE DE SANTANDER**.

2.2 Problema jurídico

Se contrae a determinar si el **Decreto 000329 del 31 de marzo de 2020**, expedido por la Gobernación del **DEPARTAMENTO NORTE DE SANTANDER**, Departamento Norte de Santander, “*Por el cual se amplía el periodo institucional de los Gerentes de las Empresas Sociales del Estado del Departamento Norte de Santander*”, resulta pasible de ser analizado bajo el mecanismo del control inmediato de legalidad, y en caso afirmativo, se procederá a efectuar el análisis material del referido acto, mediante la confrontación del mismo con las normas que dieron origen a su expedición y que le sirvieron de fundamento jurídico inmediato.

2.3. Tesis de la Sala

La Sala se abstendrá de efectuar un control material de legalidad del **Decreto 000329 del 31 de marzo de 2020** que ordenó ampliar el periodo institucional de los Gerentes de las diez (10) Empresas Sociales del Estado del orden departamental, con nombre propio, **de manera particular**, por el plazo de 30 días contados a partir del 1 de abril de 2020, puesto que no satisface el presupuesto exigido por el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y artículo 136 del CPACA, consistente en que el acto contenga medidas de **carácter general, abstracto e impersonal**, para ser analizado bajo el mecanismo de control inmediato de legalidad.

Lo anterior no significa que tal acto no sea pasible de control judicial ante esta Jurisdicción, a través del ejercicio de los mecanismos procedentes consagrados en la Ley 1437 de 2011 y demás normas concordantes, conforme al procedimiento en ellas establecido.

2.4. Argumentos que desarrollan la tesis de la Sala

2.4.1. De los estados de excepción

La Constitución Política permite al Presidente de la República, con la firma de todos los ministros, declarar tres estados de excepción: de guerra exterior¹, de conmoción interior² y de emergencia.³

¹ Artículo 212.

² Artículo 213.

Las razones del primero se explican por su propia denominación; el de conmoción interior obedece a una grave perturbación del orden público que desborda las capacidades ordinarias de la Fuerza Pública y que atenta contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado o la convivencia ciudadana. El de emergencia, por su parte, responde a hechos distintos a los que causan los dos anteriores, que amenacen o perturben gravemente el orden económico, social y ecológico o constituyan grave calamidad pública.

Durante todos ellos, el Gobierno Nacional tiene facultades para expedir los decretos legislativos que considere necesarios para superar la situación, que incluso pueden suspender leyes que resulten incompatibles. La revisión imperativa de estas normas está atribuida a la Corte Constitucional.

El Congreso de la República también cumple un papel fundamental, pues debe reunirse y ser informado de la evolución de las circunstancias e incluso tiene la potestad de reformar los decretos legislativos.

2.4.2. Del control inmediato de legalidad

El desarrollo de las directrices constitucionales de los estados de excepción⁴, se encuentra actualmente en la Ley estatutaria 137 de 2 de junio de 1994⁵, la cual en su artículo 20, sobre el control de legalidad, textualmente establece:

*“[...] **ARTICULO 20. CONTROL DE LEGALIDAD.** 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 [...]”.

De acuerdo con dicha disposición, además de los decretos legislativos que expide el Gobierno Nacional con el fin de conjurar los estados de excepción, la administración pública puede expedir múltiples medidas de carácter general con el fin de desarrollar y hacer efectivas las decisiones adoptadas en los decretos legislativos.

Dicha norma fue reproducida en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011 -CPACA- en el siguiente sentido:

*“**ARTÍCULO 136. CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD.** 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*

³ Artículo 215.

⁴ Constitución Política, artículo 152, literal e).

⁵ Por la cual se reglamentan los Estados de excepción en Colombia.

Estado si emanaren de autoridades nacionales, de acuerdo con las reglas de competencia establecidas en este Código.

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”.

De la normativa trascrita *supra* la procedibilidad de dicho control inmediato está determinada por los siguientes requisitos o presupuestos, a saber:

- Debe tratarse de un acto, disposición o medida de contenido **general, abstracto e impersonal**, lo que excluye del ámbito de control a los actos administrativos de carácter particular y concreto.
- Que haya sido dictado en ejercicio de la función administrativa, que por lo anterior será mediante **la potestad reglamentaria**, dado que esta es la que da origen a actos de contenido general.
- Que el referido acto o medida tenga como contenido el **desarrollo de un decreto legislativo expedido con base en cualquier estado de excepción** (artículos 212, 213 y 215 de la Constitución Política).

Para que el mecanismo de control resulte procedente, ha dicho la jurisprudencia del Consejo de Estado⁶, se requiere de la concurrencia de los 3 elementos en mención, toda vez que no resulta suficiente, por ejemplo, que se trate de una decisión dictada en ejercicio de funciones administrativas en el marco de un decreto legislativo, por cuanto, se hace indispensable que se trate, además de una medida de carácter general.

Atendiendo el marco expuesto, se procede a analizar el caso en concreto.

2.4.3. Caso en concreto

2.4.3.1 Examen formal del Decreto objeto de control

En el presente asunto el acto objeto de control es el **Decreto 000329 del 31 de marzo de 2020**, expedido por la Gobernación del **DEPARTAMENTO NORTE DE SANTANDER**, “*Por el cual se amplía el periodo institucional de los Gerentes de las Empresas Sociales del Estado del Departamento Norte de Santander*”, el cual, si bien es un acto dictado por una autoridad territorial, en el marco de la función administrativa y en desarrollo del **Decreto Legislativo 491 de 2020**, el cual a su vez, es dictado con base en la declaratoria del estado de excepción mediante **Decreto 417 del 17 de marzo de 2020**⁷, también es cierto que el acto ordenó ampliar el periodo institucional de los Gerentes de las diez (10) Empresas Sociales del Estado del orden departamental, con nombre propio, **de manera particular**, por el plazo de 30 días contados a partir del 1 de abril de 2020, y en consecuencia no se cumple con el presupuesto exigido por el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del CPACA, consistente en que el acto contenga medidas de **carácter general, abstracto e impersonal**, para ser analizado bajo el mecanismo de

⁶ Control inmediato de legalidad, radicación 11001-03-15-000-2020-02012-00, C.P. Carlos Enrique Moreno Rubio.

⁷ Por el cual se declaró el “Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de 30 días calendario”.

control inmediato de legalidad.

En el **Decreto 000329 del 31 de marzo de 2020**, expedido por la Gobernación del **DEPARTAMENTO NORTE DE SANTANDER**, se dispuso lo siguiente:

RESUELVE:

ARTICULO PRIMERO: AMPLIAR el periodo institucional del Gerente de la EMPRESA SOCIAL DEL ESTADO HOSPITAL UNIVERSITARIO ERASMO MEOZ a cargo del Doctor JUAN AGUSTIN RAMIREZ MONTOYA, identificado con la cédula de ciudadanía N° 13.257.988 de Cúcuta, por el término de treinta (30) días, contados a partir del 1 de abril de 2020.

ARTICULO SEGUNDO: AMPLIAR el periodo institucional del Gerente de la EMPRESA SOCIAL DEL ESTADO HOSPITAL SAN JUAN DE DIOS DE PAMPLONA a cargo del Doctor HERNANDO JOSÉ MORA GONZÁLEZ, identificado con la cédula de ciudadanía No. 91.214.415 expedida en Bucaramanga, por el término de treinta (30) días, contados a partir del 1 de abril de 2020.

ARTICULO TERCERO: AMPLIAR el periodo institucional del Gerente de la EMPRESA SOCIAL DEL ESTADO HOSPITAL EMIRO QUINTERO CAÑIZAREZ DE OCAÑA a cargo del Doctor JAIRO PINZÓN LÓPEZ, identificado con la cédula de ciudadanía No. 88.278.159, expedida en Ocaña, por el término de treinta (30) días, contados a partir del 1 de abril de 2020.

ARTICULO CUARTO: AMPLIAR el periodo institucional del Gerente de la EMPRESA SOCIAL DEL ESTADO HOSPITAL MENTAL RUDESINDO SOTO a cargo del Doctor EDUARDO CHAIN RUEDA, identificado con la cédula de ciudadanía N° No. 79.351.248 de Bogotá, por el término de treinta (30) días, contados a partir del 1 de abril de 2020.

ARTICULO QUINTO: AMPLIAR el periodo institucional del Gerente de la EMPRESA SOCIAL DEL ESTADO CENTRO DE REHABILITACIÓN CARDIONEUROMUSCULAR de Norte de Santander a cargo del Doctor YONN ALEXANDER ÁLVAREZ, identificado con la cédula de ciudadanía No. 88.286.870 de Abrego, por el término de treinta (30) días, contados a partir del 1 de abril de 2020.

ARTICULO SEXTO: AMPLIAR el encargo del Gerente de la EMPRESA SOCIAL DEL ESTADO HOSPITAL REGIONAL SURORIENTAL a cargo del Doctor LUIS ALFREDO TOSCANO, identificado con la cédula de ciudadanía No. 5.483.386 expedida en Salazar, por el término de treinta (30) días, contados a partir del 1 de abril de 2020.

ARTICULO SÉPTIMO AMPLIAR el periodo institucional del Gerente de la EMPRESA SOCIAL DEL ESTADO HOSPITAL SUR OCCIDENTAL a cargo del Doctor IVÁN DARÍO SANTAELLA BEDOYA, identificado con la cédula de ciudadanía N° 17.581.978 de Arauca, por el término de treinta (30) días, contados a partir del 1 de abril de 2020.

ARTICULO OCTAVO: AMPLIAR el periodo institucional del Gerente de la EMPRESA SOCIAL DEL ESTADO HOSPITAL REGIONAL NOR OCCIDENTAL a cargo del Doctor JAIME ALONSO ROSALES NUÑEZ, identificado con la cédula de ciudadanía N° 13.460.585 de Cúcuta, por el término de treinta (30) días, contados a partir del 1 de abril de 2020.

ARTICULO NOVENO: AMPLIAR el periodo institucional del Gerente de la EMPRESA SOCIAL DEL ESTADO REGIONAL NORTE a cargo de la Doctora MARIBEL TRUJILLO BOTELLO, identificada con la cédula de ciudadanía No. 60.385.130 expedida en Cúcuta, por el término de treinta (30) días, contados a partir del 1 de abril de 2020.

ARTICULO DÉCIMO: AMPLIAR el periodo institucional del Gerente de la EMPRESA SOCIAL DEL ESTADO HOSPITAL REGIONAL CENTRO a cargo del Doctor JESÚS EMILIO RINCÓN VERA, identificado con la cédula de ciudadanía No. 13.277.178 expedida en Cúcuta, por el término de treinta (30) días, contados a partir del 1 de abril de 2020.

ARTICULO ONCE: Disponer el inicio del trámite a que hace referencia el artículo 20 de la Ley 1797 de 2016, reglamentado por el Decreto No. 1427 del 1 de septiembre de 2016, del Ministerio de Salud y Protección Social y la Resolución 680 del 2 de septiembre de 2016, para la selección de los gerentes en propiedad, trámite que se realizará dentro del término de extensión a que hace referencia el presente acto administrativo. Una vez finalizados los 30 días de extensión del periodo o encargo, se procederá a nombrar a los nuevos gerentes de conformidad con lo aquí expuesto.

ARTÍCULO DOCE: Remitir el presente acto administrativo al Tribunal Contencioso Administrativo de Norte de Santander, al correo electrónico: stectadminnstecd@cendoj.ramajudicial.gov.co, a efecto de surtir el control de legalidad a que hace referencia el artículo 136 del Código de Procedimiento Administrativo y Contencioso Administrativo, conforme lo dispone la Circular No. 001 del 24 de marzo de 2020, del señor Presidente del Honorable Tribunal Administrativo de Norte de Santander.

ARTÍCULO TRECE: El presente Decreto rige a partir de la fecha de su expedición y publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Como se puede apreciar, desde el **artículo primero** al **décimo**, la administración departamental decretó ampliar el periodo institucional de los Gerentes de las diez (10) Empresas Sociales del Estado del orden departamental, con nombre propio, **de manera particular**, por el plazo de 30 días contados a partir del 1 de abril de 2020.

De conformidad con el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y artículo 136 del CPACA, son susceptibles del control inmediato de legalidad, los actos que contengan 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, esto es, debe tratarse de un acto, disposición o medida de contenido **general, abstracto e impersonal**.

Por ende, resulta dable concluir entonces que el **Decreto 000329 del 31 de marzo de 2020** que ordenó ampliar el periodo institucional de los Gerentes de las diez (10) Empresas Sociales del Estado del orden departamental, con nombre propio, **de manera particular**, por el plazo de 30 días contados a partir del 1 de abril de 2020, no puede ser objeto del mecanismo de control inmediato de legalidad, puesto que no satisface el presupuesto exigido por el artículo 20 de la Ley 137 de

1994 y artículo 136 del CPACA, consistente en que el acto contenga medidas de **carácter general, abstracto e impersonal**.

Lo anterior no significa que tal acto no sea pasible de control judicial ante esta Jurisdicción, a través del medio de control procedente a la luz de lo preceptuado en la Ley 1437 de 2011 –CPACA- y demás normas concordantes, conforme al procedimiento en ellas establecido.

En mérito de lo anteriormente expuesto, el Tribunal Administrativo de Norte de Santander, administrando Justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

F A L L A:

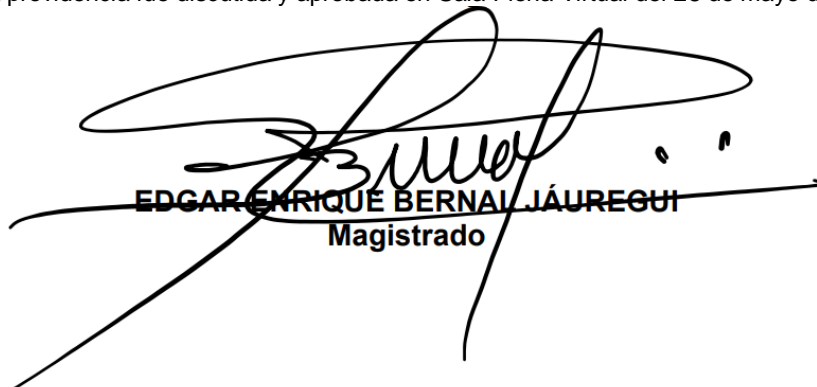
PRIMERO: DECLARAR IMPROCEDENTE el análisis material bajo el control inmediato de legalidad del **Decreto 000329 del 31 de marzo de 2020**, expedido por la Gobernación del **DEPARTAMENTO NORTE DE SANTANDER**, “*Por el cual se amplía el periodo institucional de los Gerentes de las Empresas Sociales del Estado del Departamento Norte de Santander*”, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: Por medio de la Secretaría de la Corporación, **NOTIFICAR** la presente decisión al señor Gobernador del **DEPARTAMENTO NORTE DE SANTANDER** y al Procurador Judicial Delegado del Ministerio Público; igualmente, **PUBLICAR** la decisión en el sitio web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

TERCERO: Una vez en firme la presente providencia, **ARCHÍVESE** el expediente.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

(Esta providencia fue discutida y aprobada en Sala Plena Virtual del 28 de mayo de 2020)



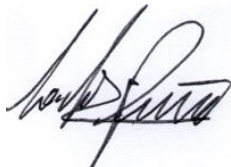
EDGAR ENRIQUE BERNAL JÁUREGUI
Magistrado



HERNANDO AYALA PEÑARANDA
Magistrado.-



MARIA JOSEFINA IBARRA RODRÍGUEZ
MAGISTRADA



CARLOS MARIO PEÑA DÍAZ
Magistrado.-



ROBIEL AMED VARGAS GONZÁLEZ
Magistrado