



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SANTANDER**  
**Mag. Ponente: SOLANGE BLANCO VILLAMIZAR**

Bucaramanga, diez (10) de junio de dos mil veinte (2020)

**SENTENCIA DE UNICA INSTANCIA**  
**Exp.680012333000-2020-00259-00**

**Medio de Control:** Inmediato de Legalidad/Art. 136 de la Ley 1437 de 2011

**Acto Objeto de Control:** Resolución No. 000946 del 30 de marzo de 2020 “Por medio de la cual se amplía el periodo institucional del Gerente de la Empresa Social del Estado Clínica de Girón E.S.E.”

**Tema:** Ampliación del periodo institucional del Gerente de la Clínica Girón/ Se declara ajustada a derecho/ La ampliación del periodo se hace con base en las facultades otorgadas en el Art. 13 del Decreto Legislativo 491 de 2020.

**I. CONTENIDO DEL ACTO OBJETO DE CONTROL**

**En la Resolución No. 000946 del 30 de marzo de 2020, se resuelve:**

**“Artículo primero: Ampliar el periodo institucional definido para el cargo de Gerente de la Clínica de Girón E.S.E. Código 085, grado 25 de la Clínica de Girón E.S.E. por el término de 30 días, los cuales se computaran entre el día 01 de abril de 2020 hasta el 30 de abril de 2020”.**

En su **acápito de consideraciones**, se registran como tales:

**“i) El Gobierno Nacional, mediante Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, de conformidad con las disposiciones del Art. 215 superior, a fin de implementar las acciones pertinentes para hacer frente a la propagación del Covid-19.**

**ii) El artículo 13 del Decreto 491 de 2020, faculta a los Gobernadores y Alcaldes para ampliar por el término de 30 días, el periodo institucional de los gerentes o directores de Empresas Sociales del Estado que termina en el mes de marzo de 2020, y una vez finalizado este periodo se deberá efectuar el nombramiento del gerente de conformidad con las disposiciones del artículo 20 de la Ley 1797 de 2013; el proceso definido en esta norma, venía siendo adelantado por el municipio de Girón en coordinación con el Departamento Administrativo de la Función Pública, entidad encargada de realizar la evaluación de las competencias establecidas por la norma, pese a ello, el proceso no se ha finalizado, como consecuencia de la situación de emergencia nacional”.**

**II. EL TRÁMITE**

La precitada Resolución, fue allegada el 14.04.2020 al buzón de notificaciones de la Oficina Judicial del Palacio de Justicia y asignado por reparto al Despacho a

cargo de la suscrita Magistrada Ponente, quien admitió su conocimiento el 16/04/2020 **sólo en su contenido de carácter general**, imprimiéndosele el trámite correspondiente, en el que se incluye el traslado al Ministerio Público para el respectivo concepto –el que venció el pasado 18.05.2020. **Intervenciones:**

**A. El Ministerio Público – Señora Procuradora 158 Judicial II para Asuntos Administrativos, rinde concepto favorable a la declaratoria de legalidad.**

Hace notar que el control no recae sobre la integridad de la Resolución 946 de 2020, sino sobre el artículo primero, en lo que refiere a “*Ampliar el periodo institucional definido para el cargo de gerente de la clínica de Girón E.S.E, Código 085 grado 25 de la CLINICA DE GIRÓN E.S.E, por el término de 30 días, los cuales se computarán entre el día 01 de abril de 2020 hasta el día 30 de abril de 2020*”, y no de la situación particular individual y concreta respecto de prorrogar el nombramiento del Gerente de la E.S.E, decisión esta última de carácter particular y concreta que por ende no está sujeta al control que aquí nos ocupa, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley 134 de 1994. Respecto de la ampliación del periodo institucional, dice, concurren los elementos de: **i) competencia**, pues fue expedido en uso de las competencias otorgadas por el Presidente de la República en el Decreto Legislativo 491 de 2020; **ii) forma** al contener los requisitos de numeración, identificación, fecha y autoridad que lo suscribe y ser proferido en el periodo de la Declaratoria de emergencia del Decreto 417 de 2020; **iii) requisitos materiales –conexidad-**, al guardar relación con la situación de emergencia nacional, que conllevó al Aislamiento Preventivo Obligatorio, el cual afectó el procedimiento establecido para la selección de los Gerentes de los Hospitales para el mes de marzo de 2020 y, de proporcionalidad –motivación, transitoriedad-, para no afectar la prestación del servicio, medida que comprende el lapso de tiempo otorgado por el Decreto Nacional.

**B. La Universidad Santo Tomas de Bucaramanga**, considera, en síntesis, que la Resolución en estudio, en la parte general sometida al Control de Legalidad, no incurre en afectación de derechos y libertades; por el contrario, se observa como una decisión que se determina razonablemente en la medida y por el tiempo estrictamente limitados a las exigencias de la situación. Anota que la referida Resolución No. 000946 del 30 de marzo de 2020, reúne los requisitos constitucionales y legales colombianos y se mantiene dentro del marco de protección del sistema continental de derechos humanos. Considera que al soportarse en los decretos de emergencia, se entiende, se basa en la afectación o amenaza grave del orden social, económico o ecológico en todo o en parte del territorio nacional y mantener el servicio a la salud sin afectaciones.

### III. CONSIDERACIONES

#### A. Acerca de la competencia

Tal y como se analizó desde el auto que admite el presente medio de control, la precitada Resolución No. 000946 del 30 de marzo de 2020, cumple los presupuestos normativos para ello, contenidos en los Arts. 20 de la Ley Estatutaria 137 de 1994 y el 136 de la Ley 1437 de 2011, así:

**1. Presupuesto Subjetivo.** Es proferido por una autoridad del nivel territorial: como lo es el Alcalde Municipal de Girón, Santander.

**2. Presupuesto Objetivo: a)** La naturaleza jurídica de la Resolución No.00946 del 30.03.2020, es la de un **acto administrativo de carácter general**, porque la decisión en ella contenida, consistente en ampliar por treinta días el periodo institucional de un empleo, concretamente el del Gerente de una ESE u hospital público, tiene efectos que se proyectan en la función pública en general. **b)** El **acto administrativo es una de las formas del ejercicio de la función administrativa del Estado-municipio; c)** Es proferido en desarrollo del **Decreto Legislativo No.491 del 22/03/2020 2020**, que en su artículo 13 otorgó a gobernadores y alcaldes la facultad de ampliar, por un término de 30 días, el periodo institucional de los gerentes o directores de ESE que termina en el mes de marzo de 2020.

De otra parte, el Control Inmediato de Legalidad – CIL- no es objeto de la suspensión de términos ordenada por el Consejo Superior de la Judicatura<sup>1</sup>.

#### B. El Marco jurídico

**1. La excepcionalidad en el Estado constitucional y democrático de Derecho.** La declaratoria de los estados de excepción en la Constitución de 1991 tiene como objeto preservar los valores, principios y derechos fundamentales presentes en su parte dogmática ante momentos de crisis, en donde las herramientas previstas en la legalidad ordinaria resultan insuficientes para garantizar ese componente axiológico de la Constitución que fundamenta y guía toda actividad del Estado colombiano. La principal consecuencia de los estados de excepción es la concentración de la función legislativa en el Presidente de la República, lo que es una modulación del principio de separación de poderes, pese a lo cual su poder sigue siendo derivado y no originario. Por ende los estados de excepción no son “paréntesis institucionales ni modalidades de

suspensión de la vigencia de la Constitución”<sup>1</sup>. Así lo consagra el artículo 7º de la Ley 137 de 1994<sup>2</sup>, estatutaria de los estados de excepción, cuando establece que “El Estado de Excepción es un régimen de legalidad y por lo tanto no se podrán cometer arbitrariedades so pretexto de su declaración”.

Ello explica que la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Constitución y la precitada Ley 137 de 1994 consagren unos límites materiales para el ejercicio de las facultades excepcionales. En tratándose del estado de emergencia económica, social y ecológica, la Corte Constitucional ha reconocido que tiene por finalidad “conjurar la crisis económica, social o ecológica correspondiente y... contener la extensión de sus efectos”<sup>3</sup> aplicando a éste los mismos límites materiales que para los estados de guerra exterior y conmoción interior<sup>4</sup>: imposibilidad de suspender los derechos, interrumpir el funcionamiento de las ramas del poder público, modificar las funciones de acusación y juzgamiento y/o desmejorar los derechos sociales.

En **conclusión**, al ser los estados de excepción una situación reglada, es evidente para el Tribunal que ante la asunción de funciones legislativas por el Presidente de la República, su ejercicio debe ser controlado con criterios más estrictos que los que se ejercen en tiempos de normalidad<sup>5</sup>.

**2. Sistemas de fuentes en los estados de excepción y su control judicial: Decretos legislativos, Decretos ordinarios, Decretos reglamentarios.** El ejercicio de las facultades excepcionales por parte del Presidente de la República se concreta en la expedición de la declaratoria del estado de excepción y de Decretos Legislativos cuyo control judicial es ejercido por la Corte Constitucional y que los Decretos que se dicten como desarrollo de los Decretos Legislativos tienen control por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, correspondiéndole a los Tribunales de esa Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, el control que se reseña en el acápite de competencia de este proveído, existiendo un fuerte compromiso en ello por parte de este Tribunal. En el presente caso, el ordenamiento ordinario está constituido por los arts.192 de la Ley 100/1993, 10 del Decreto 1892/1994, art.20 de la Ley 1797 de 2016 y, el Decreto No.052 de 2016 “Por el cual se reglamenta la reelección por evaluación de los

---

<sup>1</sup> HERNÁNDEZ, José Gregorio. Poder y Constitución. Legis, Bogotá, 2001, pp. 138 a 139.

<sup>2</sup> Ley Estatutaria que regula los Estados de Guerra Exterior, Conmoción Interior y Emergencia Económica, Social y Ecológica

<sup>3</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-254 de 2009 (M.P.: Nilson Pinilla Pinilla)

<sup>4</sup> TOBÓN, Mary Luz. Los Estados de excepción: imposibilidad de suspensión de los derechos humanos y las libertades individuales. Ibáñez, Bogotá, 2019, pp.126 a 127.

<sup>5</sup> CASAS FARFÁN, Luís Francisco. Estados de excepción y Derecho penal. Ediciones Nueva Jurídica, Bogotá, 2019, p. 232

gerentes de las ESE del orden territorial”, normatividad ésta que, como ya se dijo, viene a ser modificada por legislación proferida en estado de excepción.

### C. El Problema jurídico

El Tribunal lo plantea y resuelve así:

**¿La Resolución No. 000946 del 30 de marzo de 2020 expedida por el señor alcalde municipal de Girón, Santander, -Por medio de la cual se amplía el periodo institucional del Gerente de la Empresa Social del Estado Clínica de Girón E.S.E- se encuentra ajustada al régimen jurídico del Estado de Derecho y el estado de excepción que nos asiste?**

**Tesis:** Sí

**Fundamento Jurídico:** a) **La competencia material y temporal para su expedición, deviene del Art. 13 Decreto Legislativo No.491 de 2020.** Como es sabido, en nuestro ordenamiento jurídico ordinario, las normas (Art.192 de la Ley 100/93, 10 del Decreto 1892/1994, Decreto 052 de 2016 que reglamenta la reelección de los gerentes de las ESE del nivel territorial) establecen que el **desempeño del cargo de Gerente de una ESE tiene un periodo institucional**, que llegaba hasta el mes de marzo de 2020 y, por virtud de la potestad legislativa que la Constitución Colombiana tiene prevista para el Presidente de la República, con el objeto de solventar las situaciones de crisis que causan los estados de excepción, se expidió el **Decreto Legislativo No.491 del 22/03/2020 2020**, que en su artículo 13 modifica temporalmente dicha normatividad. b) **La motivación** del acto que se estudia, transcrita en acápite anterior, guarda relación directa y específica con la motivación del decreto, consistente en que los procesos de selección que se venían adelantando fueron aplazados en razón de la emergencia sanitaria y para no afectar la prestación del servicio de salud en ese municipio, se hacía necesario prorrogar en el periodo comprendido entre el 01 al 30 de abril de 2020 el referido periodo institucional; c) no incurriéndose en **expedición irregular**, puesto que la ampliación podía hacerla directamente el alcalde, tal y como se precisa en el citado artículo 13 del Decreto Legislativo.

**En mérito de lo expuesto, el TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SANTANDER, administrando Justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,**

**FALLA:**

Tribunal Administrativo de Santander. Exp. No.680012333000-2020-00259-00 M.P. Solange Blanco Villamizar. Sentencia de Única Instancia: Control Inmediato de Legalidad – CIL- respecto de la Resolución de Girón - Santander, No.0946 de 2020.

**Primero. Declarar** ajustada a derecho, la Resolución municipal de Girón, Santander, Núm. 0946 de 2020, expedida por el alcalde de esa localidad.

**Segundo. Notificar** la presente providencia por medios electrónicos, y publicarla en la página en el sitio web de la jurisdicción de lo contencioso-administrativo. **Parágrafo.** El Municipio de Bucaramanga también debe publicar en su portal web esta sentencia.

**Notifíquese y cúmplase. Aprobado en sesión electrónica de la fecha, herramienta teams.**

**Los Magistrados,**

**SOLANGE BLANCO VILLAMIZAR**  
Ponente

**RAFAEL GUTIÉRREZ SOLANO**

**Con salvamento de voto**  
**IVÁN MAURICIO MENDOZA AAVEDRA**

**CLAUDIA PATRICIA PEÑUELA ARCE**

**JULIO EDISSON RAMOS SALAZAR**

**MILCIADES RODRÍGUEZ QUINTERO**