



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA**  
**SALA TERCERA DE ORALIDAD**  
**MAGISTRADA PONENTE: YOLANDA OBANDO MONTES**

Medellín, veintinueve (29) de abril de dos mil veinte (2020)

|                         |                                      |
|-------------------------|--------------------------------------|
| <b>REFERENCIA</b>       |                                      |
| <b>RADICADO</b>         | 05001 23 33 000 <b>2020 01078</b> 00 |
| <b>MEDIO DE CONTROL</b> | CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD       |
| <b>DEMANDANTE</b>       | FONVALMED                            |
| <b>DEMANDADO</b>        | RESOLUCIÓN RG 2020-26 DE 2020        |
| <b>DECISIÓN</b>         | No avoca                             |

Revisada la resolución remitida por el FONDO DE VALORIZACIÓN DE MEDELLÍN, en el marco de lo establecido en los artículos 136 y 185 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, este Despacho se abstendrá de avocar conocimiento, previas las siguientes,

**CONSIDERACIONES**

1. En el marco de la contingencia de COVID-19 se recibió por intermedio de la Secretaría de la Corporación, previo reparto, vía correo electrónico, la Resolución N° RG2020-26 de 17 de marzo de 2020 “por medio de la cual se establecen los lineamientos mínimos a implementar de promoción y prevención para la preparación, respuesta y atención de casos de enfermedad por Covid-19 de los funcionarios y contratistas del Fonvalmed” a efectos que se adelante control inmediato de legalidad en los términos de los artículos 136 y 185 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.
2. Al respecto, debe precisarse que el control inmediato de legalidad es un control obligatorio de todas las medidas de carácter general que se profieran como desarrollo de los decretos legislativos que se expidan durante los Estados de Excepción, se trata pues, de un control reservado para los actos de contenido general que desarrollen o reglamenten un decreto legislativo en un contexto que otorga poderes excepcionales al Ejecutivo.

Los Estados de Excepción se establecieron en el Capítulo 6 de la Constitución Política bajo 3 figuras: (i) Estado de Guerra Exterior, (ii) Estado de Conmoción Interior y (iii) Estado de Emergencia. A este último Estado de Excepción se acude cuando se está afectando de manera grave e inminente el orden económico, social o ecológico del país, para lo cual requiere la firma de todos los ministros y motivación suficiente. En el marco

de este Estado de Excepción, el Presidente puede proferir decretos con fuerza de ley denominados decretos legislativos, los cuales, están sometidos al control inmediato de constitucionalidad. Cuando las autoridades nacionales y territoriales profieran medidas de carácter general en desarrollo o para reglamentar tales decretos legislativos, tales actos también están sometidos al control inmediato de legalidad.

Este control presenta unas características, debe realizarse de manera inmediata y automática, por lo que la autoridad debe remitir el acto dentro de las 48 horas siguientes, o de lo contrario, se avocará de oficio su conocimiento.

Por la naturaleza de este control, está reservado para un tipo de medidas de carácter general relacionadas con medidas legislativas excepcionales: actos que pretendan desarrollar decretos legislativos proferidos durante los Estados de Excepción. Esto supone la declaratoria previa de un Estado de Excepción y que el decreto esté relacionado (porque desarrolla o reglamenta) un decreto legislativo proferido en el marco de dicho Estado de Excepción.

En efecto, el artículo 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo establece:

*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 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.*

El Consejo de Estado ha señalado:

*"De la normativa trascrita [artículo 20 de la Ley 137 de 1994] 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. 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). Dados esos presupuestos, la*

*atribución para el control la tiene genéricamente la Jurisdicción Contencioso Administrativa, y al interior de esta, la competencia depende del orden territorial de la autoridad que expide el acto respectivo. Es así como los proferidos por autoridades nacionales son de la competencia del Consejo de Estado, específicamente, a la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, atendiendo los artículos 37, numeral 2.º de la Ley 270 de 7 de marzo de 1996 y 97, numeral 2.º, del Código Contencioso Administrativo, por cuanto disponen que esta Sala tendrá entre sus funciones la de conocer de todos los procesos cuyo juzgamiento atribuya la ley al Consejo de Estado y que específicamente no se hayan asignado a las secciones.”<sup>1</sup>*

3. Descendiendo al caso bajo análisis, este Despacho se abstendrá de dar trámite al control inmediato de legalidad de la Resolución RG 2020-26 de 17 de marzo de 2020 por cuanto:

A través de este acto, el Director General del Fondo de Valorización del Municipio de Medellín estableció medidas de contingencia por la emergencia sanitaria del COVID-19 pero no desarrolla ni reglamenta decretos legislativos. En efecto, como se indicó, el control inmediato de legalidad de un acto, supone, por lo menos, que el mismo haya sido proferido en el marco de un Estado de Excepción, y dado que en el presente caso, esta resolución fue proferida sin consideración a dicha declaratoria – formal o materialmente -, no tiene competencia esta Corporación para avocar conocimiento y ordenar el trámite del control inmediato de legalidad en este caso. Ello no exime que el acto pueda ser revisado a través de otros medios de control procedentes para ello, pero no a través de esta vía procesal reservada para un tipo de actos proferidos en circunstancias de excepcionalidad, máxime cuando a través del Acuerdo PCSJA20-11546 de 25 de abril de 2020 se excepcionaron de la suspensión de términos los medios de control de nulidad por inconstitucionalidad y nulidad en relación con los actos proferidos en el marco de la emergencia.

Pese a que esta resolución fue proferida el 17 de marzo de 2020, esto es, en la misma fecha que se declaró el Estado de Excepción mediante el Decreto 417, de su contenido se avizora que no fue expedida con ocasión de dicha declaratoria, pues ni siquiera a ésta se refiere formalmente; ni materialmente se encuentra relacionada con las facultades excepcionales propias del Estado de Excepción, sino en el marco de la emergencia sanitaria que supone adoptar medidas en relación con la organización del trabajo, la adopción de medidas sanitarias e higiene y la autorización de trabajo en casa en circunstancias excepcionales.

---

<sup>1</sup> CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN PRIMERA. Consejero ponente: HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ  
Bogotá, D.C., veintiséis (26) de septiembre de dos mil diecinueve (2019). Radicación número: 11001-03-24-000-2010-00279-00

Se citan como fundamentos de la decisión los Decretos Municipales 104 de 2007, 883 de 2015 y el Acuerdo 58 de 2008, que reglamentan la naturaleza jurídica, funciones y organización de la entidad, sin que en la motivación del mismo se haga referencia al Decreto 417 de 2020, ni a ningún otro decreto legislativo. Además, en los antecedentes cita la Circular 0017 de 24 de febrero de 2020 del Ministerio del Trabajo, el Decreto D2020070000967 de 12 de marzo de 2020 del Departamento de Antioquia y la Circular 018 de 10 de marzo de 2020, los cuales fueron proferidos con anterioridad a la declaratoria del Estado de Excepción.

Al respecto, resultan pertinentes las recientes consideraciones del H. Consejo de Estado en las que indicó:

*"Así las cosas, de la regulación mencionada, se determina claramente, que el control inmediato de legalidad, asignado al Consejo de Estado, pende en forma concurrente, de tres clases de factores competenciales: un factor subjetivo de autoría, en tanto el acto a controlar debe ser expedido por una autoridad nacional; un factor de objeto, que recaiga sobre acto administrativo general y un factor de motivación o causa y es que provenga o devenga, del ejercicio de la "función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción" (art. 136 inc. 1° CPACA).*

(...)

*Es claro, entonces, que el Consejo de Estado no es competente para avocar de oficio, el conocimiento del asunto por vía del control inmediato de legalidad de la RESOLUCIÓN 423 DE 2020, por no reunirse el factor de motivación que se sustenta en que los actos generales administrativos deben provenir, devenir y derivarse del desarrollo de los decretos legislativos expedidos durante los Estados de Excepción."*<sup>2</sup>

De esta manera, no se advierte que el decreto tenga relación formal o material con el Decreto 417 de 17 de marzo de 2020, no está desarrollando ni reglamentando ninguno de los Decretos Legislativos proferidos por el Gobierno en el marco del Estado de Excepción, sino que expresamente el decreto se refiere a facultades que cuyo fundamento legal no es excepcional, y en todo caso, no está desarrollando ni reglamentando ninguno de los decretos legislativos proferidos, solo se trata del desarrollo de medidas para la emergencia sanitaria, la cual no puede confundirse con la declaratoria del Estado de Excepción.

Por las razones anotadas, **EL TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA – SALA UNITARIA DE ORALIDAD,**

---

<sup>2</sup> CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SALA ESPECIAL DE DECISIÓN No 4. Magistrada ponente: LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ. Bogotá D.C., treinta y uno (31) de marzo de dos mil veinte (2020). Referencia: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD. Radicación: 11001-03-15-000-2020-00950-00

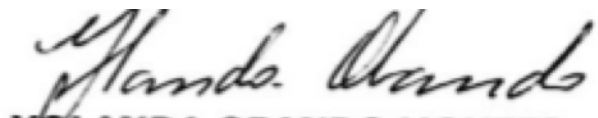
**RESUELVE:**

**PRIMERO: ABSTENERSE** de avocar conocimiento y ordenar el trámite del control inmediato de legalidad de la Resolución RG2020-26 de 2020 proferido por el Director de FONVALMED por no ser un asunto susceptible de este control, de conformidad con las razones expuestas.

**SEGUNDO.-** Precisar que el acto administrativo puede ser objeto de control jurisdiccional a través de otras vías procesales.

**TERCERO. REMITIR** copia de esta providencia a FONVALMED vía correo electrónico y ordenar su comunicación en el sitio web de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.**

  
**YOLANDA OBANDO MONTES**  
**MAGISTRADA**

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE  
ANTIOQUIA  
EN ANOTACIÓN POR ESTADOS DE  
HOY**

4 DE MAYO DE 2020

---

**FUE NOTIFICADO EL AUTO  
ANTERIOR**

  
**SECRETARÍA GENERAL**