



Radicado: 11001 03 15 000 2020 01707 00
Control inmediato de legalidad de la Resolución No. 1032 del 8 de abril de 2020

CONSEJO DE ESTADO
SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SALA ESPECIAL DE DECISIÓN N° 16

CONSEJERO PONENTE: NICOLÁS YEPES CORRALES

Bogotá D.C., trece (13) de mayo de dos mil veinte (2020)

Radicación: 11001 03 15 000 2020 01707 00
Referencia: Control Inmediato de Legalidad de la Resolución No. 1032 de 8 abril 2020, proferida por Unidad Administrativa Especial Migración Colombia

Procede el Despacho a decidir sobre la admisión del proceso de control inmediato de legalidad del acto administrativo de la referencia, con fundamento en lo previsto en los artículos 111 numeral 8º, 136 y 185 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA).

I. ANTECEDENTES

1. Mediante Decreto 402 de 13 de marzo de 2020, el Ministerio del Interior, en uso de sus facultades constitucionales y legales, decretó el cierre de la frontera fluvial y terrestre con la República Bolivariana de Venezuela entre el 14 de marzo y el 30 de mayo de 2020¹.

2. El 16 de marzo de 2020, esa misma Cartera profirió el Decreto 412 "*Por el cual se dictan normas para la conservación del orden público, da salud pública y se dictan otras disposiciones*". En este acto se ordenó el cierre de los pasos marítimos, terrestres y fluviales de frontera con la República de Panamá, República del Ecuador, República del Perú y la República Federativa de Brasil a partir de la 00:00

¹<https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20402%20DEL%2013%20DE%20MARZO%20DE%202020.pdf>



horas del 17 de marzo de 2020 y hasta el 30 de mayo de 2020; se exceptuaron de esa medida los tránsitos que debieran realizarse por fuerza mayor o caso fortuito y el transporte de carga².

3. El 17 de marzo de 2020 y a través del Decreto Legislativo No. 417, el Presidente de la República, con la firma de todos los ministros, declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional y por el término de 30 días calendario, *“para hacer frente a las circunstancias imprevistas y detonantes de la crisis económica y social generada por la pandemia del nuevo Coronavirus COVID-19”*³.

4. El 20 de marzo de 2020, el Gobierno Nacional expidió el Decreto Legislativo 439 *“Por el cual se suspende el desembarque con fines de ingreso o conexión en territorio colombiano, de pasajeros procedentes del exterior, por vía aérea”*⁴. Específicamente, en el artículo 1° se dispuso que *“solo se permitirá el desembarco con fines de ingreso de pasajeros o conexión en territorio colombiano, en caso de emergencia humanitaria, caso fortuito o fuerza mayor, previa autorización de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil y la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, en el marco de sus competencias”*.

5. El 8 de abril de 2020, la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia expidió la Resolución N° 1032 *“Por la cual se establece el Protocolo para el regreso al país, de ciudadanos colombianos y extranjeros residentes permanentes, que se encuentren en condición vulnerable en el extranjero y se dictan otras disposiciones.”*⁵

6. Al correo electrónico de la Secretaría General del Consejo de Estado se remitió copia de la resolución señalada en el numeral anterior, con el fin de que, de ser el

²<https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20412%20DEL%2016%20DE%20MARZO%20DE%202020.pdf>

³ Publicado en el Diario Oficial No. 51259 de 17 de marzo de 2020.

⁴ Publicado en el Diario Oficial No 51.262 del 20 de marzo de 2020.

⁵ Disponible en línea en <http://svrpubindc.imprenta.gov.co/diario/index.xhtml> consultado el 6 de mayo de 2020.



caso, se adelante el control inmediato de legalidad respecto de dicho acto administrativo.

7. De acuerdo con las reglas de reparto previstas en el Reglamento del Consejo de Estado, el presente asunto ingresó a este Despacho el 6 de mayo de 2020 para adelantar el trámite de rigor.

II. CONSIDERACIONES

1. Según lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, *“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”*⁶.

De manera armónica, el artículo 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo establece 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 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”*.

Por su parte, el numeral 8º del artículo 111 del CPACA dispone que corresponde a la Sala Plena del Consejo de Estado conocer de estos actos administrativos, en ejercicio de la facultad de efectuar *“el control inmediato de legalidad de los actos de carácter general dictados por autoridades nacionales con fundamento y durante los estados de excepción”*. Al respecto, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo,

⁶ Artículos 111.8 y 136 del CPACA y 20 de la Ley 137 de 1994.



en sesión virtual del 1 de abril de 2020, resolvió que los controles inmediatos de legalidad serían decididos por las Salas Especiales de Decisión⁷.

2. De acuerdo con las disposiciones en cita, para determinar si hay lugar o no a adelantar ese control respecto de determinado acto administrativo, resulta necesario establecer: **(i)** que se trate de una medida adoptada por una autoridad del orden nacional en ejercicio de función administrativa; **(ii)** que esa medida tenga carácter general; y **(iii)** que haya sido expedida en desarrollo de decretos legislativos durante el estado de excepción.

Debe resaltarse que, debido a la excepcionalidad de este mecanismo, todas las circunstancias antes anotadas deben concurrir en cada caso, para que el Consejo de Estado pueda aprehender el conocimiento de determinado acto.

3. Pues bien, en el presente asunto, el Despacho encuentra que:

(i) Para dar por satisfecha esta exigencia, la autoridad judicial debe cerciorarse, de un lado, de la naturaleza de la autoridad que expide el acto y, del otro, de que el acto se profiera en ejercicio de función administrativa.

En este contexto y conforme con lo establecido en el artículo 1º del Decreto Ley 4062 de 2011⁸ y en el literal c) del numeral 2º del artículo 38 de la Ley 489 de 1998⁹, se concluye que, evidentemente, la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia es una autoridad del orden nacional.

⁷ Conforme al artículo 29 del Acuerdo 080 de 2019, las Salas Especiales de Decisión deciden los asuntos de competencia de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo en “3. *Los demás procesos que les sean asignados por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo*”.

⁸ “ARTÍCULO 1o. *CREACIÓN Y NATURALEZA JURÍDICA DE LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL MIGRACIÓN COLOMBIA. Créase la Unidad Administrativa Especial, como un organismo civil de seguridad, denominada Migración Colombia, con personería jurídica, autonomía administrativa, financiera y patrimonio independiente, con jurisdicción en todo el territorio nacional, adscrita al Ministerio de Relaciones Exteriores.*”

⁹ “Artículo 38: *La Rama Ejecutiva del Poder Público en el orden nacional, está integrada por los siguientes organismos y entidades: (...) 2. Del Sector descentralizado por servicios: (...) c) Las superintendencias y las unidades administrativas especiales con personería jurídica; (...)*”.



Además, al revisar el texto de la Resolución N° 1032 del 8 de abril de 2020, se encuentra que aquella fue expedida en ejercicio de funciones administrativas relacionadas con la vigilancia y el control migratorio de nacionales que pretendan ingresar al país de forma humanitaria y mientras dure el cierre fronterizo decretado¹⁰.

(ii) Pero, además, esta declaración unilateral de la voluntad de la administración produce innegables efectos jurídicos de carácter general, toda vez que está dirigida a todos aquellos ciudadanos colombianos que se encuentran en el exterior y que desean retornar al país, así como a las autoridades de migración y a las aerolíneas. En consecuencia, se cumple cabalmente el segundo requisito exigido en los artículos 111.8 y 136 del CPACA y 20 de la Ley 137 de 1994.

(iii) Igualmente, se satisface el tercero de los presupuestos para aprehender el control inmediato de legalidad, como quiera que se trata de un acto proferido al amparo y en desarrollo, según allí mismo se aduce, del Decreto Legislativo 439 de 20 de marzo de 2020, que radicó en cabeza de Migración Colombia el deber de determinar los lineamientos bajo los cuales se iba a producir el retorno al país de los connacionales en el exterior.

Por lo demás, de la revisión preliminar del acto general sometido a control es claro que lo decidido guarda relación con los hechos que determinaron la declaratoria del Estado de Excepción y constituye un desarrollo de sus preceptos.

4. Así las cosas, como quiera que se cumplen todos los requisitos previstos tanto en la Ley 137 de 1994 como en la Ley 1437 de 2011, debe concluirse que este acto sí está sujeto a control inmediato de legalidad y, en atención al trámite previsto en el artículo 185 del CPACA y a las reglas que han sido establecidas por la Presidencia del Consejo de Estado, particularmente aquellas contenidas en la Circular 004 de 23 de marzo de 2020, se procederá a avocar conocimiento para dar

¹⁰ Numeral 2° del artículo 4° del Decreto Ley 4062 de 2011



inicio al proceso de control inmediato de legalidad de ese acto administrativo, mediante la adopción de las decisiones que en derecho corresponde.

En consecuencia, el Despacho,

RESUELVE

PRIMERO. AVOCAR CONOCIMIENTO del proceso de control inmediato de legalidad de la Resolución No. 1032 del 8 de abril de 2020 suscrita por el Director de la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia. Por lo tanto, **ADMITIR LA DEMANDA** en los términos previstos en el numeral 3º del artículo 185 del CPACA.

SEGUNDO. De acuerdo con lo establecido en el artículo 196 del CPACA **NOTIFICAR PERSONALMENTE** de esta decisión a la autoridad que profirió el acto, esto es, a la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, en la forma prevista en el artículo 197 de la referida codificación.

TERCERO. NOTIFICAR PERSONALMENTE al **MINISTERIO PÚBLICO** y a la **AGENCIA NACIONAL DE DEFENSA JURÍDICA DEL ESTADO** de la existencia de este proceso, mediante envío de mensaje de datos al correo electrónico dispuesto para el efecto, de acuerdo con lo establecido en el artículo 199 del CPACA, tal y como fue modificado por el artículo 612 del Código General del Proceso.

CUARTO. Por Secretaría, **FIJAR UN AVISO** por el término de diez (10) días anunciando la existencia del presente proceso, así como la posibilidad de que en ese término cualquier ciudadano intervenga por escrito para defender o impugnar la legalidad de ese acto administrativo.

QUINTO. DISPONER que, por Secretaría, el aviso al que se refiere el numeral anterior sea publicado en el sitio web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, de acuerdo con lo previsto en el numeral 2º del artículo 185 del CPACA.



SEXTO. INVITAR a la Defensoría del Pueblo, a la Organización Internacional para las Migraciones de las Naciones Unidas - OIM, Misión en Colombia y a la Universidad del Rosario para que, si lo consideran del caso, presenten por escrito y en el término de fijación del aviso su concepto acerca de puntos relevantes para el control de legalidad de la Resolución No. 1032 de 8 de abril de 2020, expedida por Migración Colombia.

SÉPTIMO. REQUERIR a Migración Colombia para que remita los documentos que dan cuenta tanto de los trámites que antecedieron al acto sometido a control de legalidad, como de los hechos que llevaron a la expedición de la Resolución No. 1032 de 8 de abril de 2020, así como para que informe cuántos colombianos han logrado regresar al país al amparo de esa norma y como consecuencia de su aplicación. Para lo anterior, se le confiere un término de diez (10) días.

OCTAVO. Una vez expirado el término de publicación del aviso, por Secretaría **TRASLADAR** el asunto al Ministerio Público para que dentro de los diez (10) días siguientes rinda su concepto, de conformidad con lo previsto en el numeral 5° del artículo 185 del CPACA.

NOVENO. Vencido el término anterior, **DISPONER** que el expediente regrese al Despacho para continuar el trámite de rigor.

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE y CÚMPLASE,

NICOLÁS YEPES CORRALES
Consejero
(original firmado)