



---

Radicado: 11001 03 15 000 2020 04139 00  
Control inmediato de legalidad Resolución 2232 del 17 de septiembre 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., veintiocho (28) de octubre de dos mil veinte (2020)

**Radicación: 11001 03 15 000 2020 04139 00**  
**Referencia: Control Inmediato de Legalidad de la Resolución 2232 del 17 de septiembre de 2020, proferida por la 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 el Decreto No. 417 de 17 de marzo de 2020, 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”*<sup>1</sup>.

2. El 15 de abril de 2020, se expidió el Decreto Legislativo 569 *“Por la cual se adoptan medidas sobre la prestación del servicio público de transporte y su*

---

<sup>1</sup> Publicado en el Diario Oficial No. 51259 de 17 de marzo de 2020.



*infraestructura, dentro del Estado de Emergencia, Económica, Social y Ecológica*<sup>2</sup>.  
Específicamente, tratándose del transporte aéreo, en el artículo 5° del referido decreto legislativo se dispuso:

**“Artículo 5. Suspensión de ingreso al territorio colombiano.** *Durante el término que dure la emergencia sanitaria declarada por el Ministro de Salud y Protección Social, con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19, o durante el término de cualquier emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19, suspender el desembarque con fines de ingreso o conexión en el territorio colombiano, de pasajeros procedentes del exterior, por vía aérea.*

*Sólo se permitirá el desembarque 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.*

**Parágrafo 1.** *Se exceptúan de lo anterior a los tripulantes, personal técnico y directivo, y acompañantes a la carga de empresas de carga aérea, quienes deberán cumplir con el protocolo establecido por Ministerio de Salud y Protección Social y la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil.*

**Parágrafo 2:** *Los pasajeros excepcionalmente admitidos deberán cumplir con las medidas sanitarias de prevención de contagio que adopte el Ministerio de Salud y Protección Social y demás autoridades competentes sobre este asunto en particular.*

**Parágrafo 3.** *En cualquier caso, la Unidad Administrativa Especial de Migración Colombia, en el marco de sus competencias, podrá negar el ingreso cualquier extranjero al territorio colombiano, en ejercicio del principio de soberanía del Estado.*

**Parágrafo 4.** *La suspensión podrá levantarse por la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, previo concepto del Ministerio de Salud y Protección Social, antes del término contemplado en el presente artículo si*

<sup>2</sup> Publicado en el Diario Oficial No. 51286 de 15 de abril de 2020.



*desaparecen las causas que le dieron origen, o prorrogarse si las mismas persisten.”*

3. El 6 de mayo de 2020, a través del Decreto 637 de 2020, se decretó nuevamente el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de 30 días calendario<sup>3</sup>.

4. El 15 de septiembre de 2020, el Ministerio de Salud y Protección Social profirió la Resolución 1627, *“por medio de la cual se adopta el protocolo de bioseguridad para el manejo y control del riesgo del coronavirus COVID-19, para el transporte internacional de personas vía aérea”*.

5. Ese mismo día, la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil profirió la Resolución 01769 *“Por medio de la cual se levanta la suspensión de desembarque con fines de ingreso o conexión en territorio colombiano, de pasajeros procedentes del exterior por vía aérea”*.

6. El 17 de septiembre de 2020, la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia expidió la Resolución 2232, *“Por la cual se adopta el protocolo aplicable a los procedimientos de control migratorio de ingreso y salida, a través de los puestos de control migratorio aéreos a nivel nacional, ante la reapertura de la operación aérea internacional en el contexto del Coronavirus COVID-19”*. Allí se adoptaron diversas medidas, en el marco de la reapertura de los vuelos internacionales en el país, especialmente dirigidas al trámite de migración y/o inmigración del territorio nacional.

7. El 21 de septiembre de 2020, Migración Colombia remitió al correo de la Secretaría General de esta Corporación copia de la resolución señalada en el numeral anterior, con el fin de que, de ser el caso, se adelante el control inmediato de legalidad respecto de dicho acto administrativo.

---

<sup>3</sup> Publicado en el Diario Oficial No. 51306 de 6 de mayo de 2020.



8. De acuerdo con las reglas de reparto previstas en el Reglamento del Consejo de Estado, el presente asunto ingresó a este Despacho el 22 de septiembre 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”*<sup>4</sup>.

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, en sesión virtual del 1 de abril de 2020, resolvió que los controles inmediatos de legalidad serían decididos por las Salas Especiales de Decisión<sup>5</sup>.

<sup>4</sup> Artículos 111.8 y 136 del CPACA y 20 de la Ley 137 de 1994.

<sup>5</sup> 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”*.



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, de manera evidente, que el acto administrativo de la referencia no puede ser estudiado en control inmediato de legalidad, toda vez que no se cumple con el tercer requisito, esto es, ser una medida expedida con fundamento y/o en desarrollo de un decreto legislativo dictado en un estado de excepción.

En efecto, revisada la Resolución 2232 de 17 de septiembre de 2020, se encuentra que aunque en su texto se citan varios decretos legislativos, dicha alusión es meramente enunciativa o descriptiva, ya que él -realmente y tal y como allí se expresa- constituye un desarrollo de las Resoluciones 1727, proferida por el Ministerio de Salud, y 01769, expedida por la Aeronáutica Civil, referidas al levantamiento de la medida de suspensión de embarque y desembarque en el país<sup>6</sup>.

Así, en la parte motiva del acto objeto de estudio explícitamente se estipula:

*“Que, en atención a la progresiva reapertura de las actividades sociales, económicas y demás actividades del país establecidas por el Gobierno Nacional, y al trabajo armónico realizado por el Ministerio de Salud y*

---

<sup>6</sup> El acto alude a los Decretos 417 de 17 de marzo de 2020 y 637 del 6 de mayo de 2020, así como al Decreto Legislativo 569 de 15 de abril de 2020.



*Protección Social junto a la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, se torna imprescindible la puesta en marcha de acciones migratorias para atender la próxima y gradual apertura de vuelos internacionales desde y hacia Colombia”*

Así, la Resolución 2232 no se funda en decreto legislativo alguno, pues su propósito es adoptar medidas migratorias de cara a la reanudación del tráfico aéreo internacional decretada por la Aeronáutica Civil y teniendo en cuenta las recomendaciones emitidas por el Ministerio de Salud.

Adicionalmente, la entidad invoca las competencias que de ordinario detenta respecto a la “*vigilancia y el control migratorio de nacionales y extranjeros en el territorio nacional*”<sup>7</sup>, lo que evidencia que no se trata de una decisión que se cimiente en las medidas extraordinarias y excepcionales que los decretos legislativos expedidos en el estado de excepción contemplaron para afrontar la crisis de salud generada por la enfermedad Covid-19, sino en el desarrollo de las competencias que normalmente detenta la unidad especial.

Se trata entonces de una medida que no se ampara ni el estado de excepción, que valga recordar ya no se encuentra vigente, ni tampoco en alguno de los decretos legislativos que aún están surtiendo efectos y que se expidieron en ese interregno, sino que desarrolla normas de carácter ordinario.

4. En consecuencia, debido a que no se cumplen los requisitos previstos tanto en la Ley 137 de 1994 como en la Ley 1437 de 2011, debe concluirse que este acto no está sujeto a control inmediato de legalidad. No obstante, se advierte que respecto de la Resolución 2232 de 17 de septiembre de 2020 se podrá promover, a petición de parte y a través de los medios de control pertinentes, el juicio de legalidad que en derecho corresponda.

En consecuencia, el Despacho,

---

<sup>7</sup> Numeral 2° del artículo 4° del Decreto Ley 4062 de 2011



## RESUELVE

**PRIMERO. NO AVOCAR CONOCIMIENTO** de la Resolución 2232 de 17 de septiembre de 2020 expedida por Unidad Administrativa Especial Migración Colombia con fines de control inmediato de legalidad.

**SEGUNDO. NOTIFICAR** a Migración Colombia de la presente providencia.

**TERCERO. COMUNICAR** esta decisión, a través de su publicación en la página web del Consejo de Estado y de la Rama Judicial.

**NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE y CÚMPLASE,**

**NICOLÁS YEPES CORRALES**  
Consejero