



**CONSEJO DE ESTADO  
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO  
SECCIÓN PRIMERA**

**CONSEJERO PONENTE: HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ**

**Bogotá, D.C., veinticinco (25) de enero de dos mil veinticuatro (2024)**

**Referencia:** Medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho

**Número único de radicación:** 110010324000 2019 00199 00

**Demandante:** Luoda Zhu

**Demandada:** Nación - Ministerio de Relaciones Exteriores

**Asunto:** Resuelve sobre el rechazo de una demanda

**AUTO INTERLOCUTORIO**

---

Este Despacho procede a resolver sobre el rechazo de la demanda presentada por Luoda Zhu contra la Nación - Ministerio de Relaciones Exteriores.

**I. ANTECEDENTES**

1. Luoda Zhu<sup>1</sup> presentó demanda<sup>2</sup> contra la Nación - Ministerio de Relaciones Exteriores, en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho<sup>3</sup>, con las siguientes pretensiones<sup>4</sup>:

*“[...] PRIMERO: Proteger los derechos fundamentales que han sido violados por el Ministerio de Relaciones Exteriores:*

*DERECHO A LA LIBERTAD E IGUALDAD ANTE LA LEY (Art.13)*

*DERECHO A LIBRE DESARROLLO DE LA PERSONALIDAD (Art. 16)*

*DERECHO A LA FAMILIA (art. 42)*

*SEGUNDO: Declarar nula la Resolución del día diecinueve del mes de mayo del año de 2017, expedida por el MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES mediante la cual se declaró la DENEGACIÓN LA VISA TIPO-10 (sic) solicitada por el demandante.*

*TERCERO: Que como consecuencia de lo anterior, se ordene al Ministerio de relaciones Exteriores, a RESTABLECER EL DERECHO de ZHU LUODA a ser titular de la VISA solicitada.*

**CUARTO: SOLICITUD DE MEDIDA CAUTELAR:**

---

<sup>1</sup> Por intermedio de apoderado.

<sup>2</sup> Cfr. índice núm. 5 de Samai.

<sup>3</sup> Previsto en el artículo 138 de la Ley 1437 de 18 de enero de 2011, “[...] Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo [...]”.

<sup>4</sup> Cfr. índice núm. 5 de Samai.



*Interesa a esta parte, para asegurar la efectividad de la tutela judicial que pudiera otorgarse en la sentencia estimatoria que pudiera recaer en este proceso, la adopción de la medida cautelar consistente en permitir la estancia en el país al demandante ZHU LUODA, quien se pone a disposición de este Tribunal mientras culmine el presente proceso [...].”*

2. La demanda se presentó ante los Juzgados Administrativos del Circuito de Bogotá, y el conocimiento del asunto le correspondió al Juzgado Cuarenta y Cinco Administrativo Oral de Bogotá que, mediante autos de: i) 23 de agosto de 2017<sup>5</sup>, inadmitió la demanda; ii) 22 de septiembre de 2017<sup>6</sup>, admitió la demanda; y iii) 12 de marzo de 2019<sup>7</sup>, proferido en audiencia inicial, saneó el proceso al considerar que el conocimiento del asunto corresponde al Consejo de Estado, en única instancia; y, en consecuencia, declaró la nulidad de lo actuado y ordenó remitir el expediente del proceso de la referencia a esta Corporación.

## II. CONSIDERACIONES

3. El Despacho abordará el estudio de las consideraciones en las siguientes partes: i) el marco normativo sobre el rechazo de la demanda; ii) el marco normativo y desarrollo jurisprudencial sobre las decisiones que resuelven solicitudes de visa; y iii) el rechazo de la demanda.

### **Marco normativo sobre el rechazo de la demanda**

4. Visto el artículo 169 de la Ley 1437 de 18 de enero de 2011<sup>8</sup>, en especial el numeral 3.º, sobre rechazo de la demanda; dispone que se rechazará la demanda y se ordenará la devolución de los anexos, cuando el asunto no sea susceptible de control judicial.

### **Marco normativo y desarrollo jurisprudencial sobre las decisiones que resuelven solicitudes de visa**

5. Vista la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas de 1961<sup>9</sup> y la Convención sobre Relaciones Consulares de 1963<sup>10</sup>.

<sup>5</sup> Cfr. núm. 5 de Samai.

<sup>6</sup> Cfr. núm. 5 de Samai.

<sup>7</sup> Cfr. núm. 5 de Samai.

<sup>8</sup> “[...] Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo [...]”.

<sup>9</sup> Adoptada en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Relaciones e Inmunidades Diplomáticas, el 18 de abril de 1961. Aprobada y ratificada mediante Ley 6 de 15 de noviembre de 1972, “Por la cual se aprueba la “Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas hecha en Viena”.

<sup>10</sup> Adoptada en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Relaciones Consulares, el 24 de abril de 1963. Aprobada y ratificada mediante la Ley 17 de 4 de noviembre de 1971, “Por la cual se aprueba la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares”.



6. Visto el artículo 1.º del Decreto núm. 4000 de 30 de noviembre de 2004<sup>11</sup>, que prevé “[...] *Es competencia discrecional del Gobierno Nacional, fundado en el principio de la soberanía del Estado, autorizar el ingreso y la permanencia de extranjeros al país. [...] Corresponde al Ministerio de Relaciones Exteriores, a través de la Dirección del Protocolo y del Grupo Interno de Trabajo que el Ministro de Relaciones Exteriores determine, de las Misiones Diplomáticas y Oficinas Consulares de la República, según el caso, otorgar, negar o cancelar visas. [...]*”.

7. Visto el artículo 2.2.1.11.2<sup>12</sup> del Decreto núm. 1067 de 26 de mayo de 2015<sup>13</sup>, sobre competencia, según el cual “[...] *Es competencia discrecional del Gobierno Nacional, fundado en el principio de soberanía del Estado, autorizar el ingreso, permanencia y salida de extranjeros del territorio nacional, así como regular el ingreso y salida de nacionales del territorio nacional. Sin perjuicio de lo dispuesto en los tratados internacionales, el ingreso, permanencia y salida de personas en el territorio nacional se regirá por las disposiciones del presente capítulo. [...]*”.

8. Visto el artículo 99 de la Resolución núm. 5477 de 22 de julio de 2022<sup>14</sup>, sobre negación de la visa, que señala “[...] *Agotado el trámite de estudio, y decidida la negación de una solicitud de visa, la Autoridad de Visas e Inmigración informará al solicitante, a través del correo electrónico registrado, que su solicitud fue negada con fundamento en la facultad discrecional del Estado colombiano. [...]*”.

9. La Corte Constitucional ha considerado<sup>15</sup> que el Estado, con fundamento en el principio de soberanía, tiene la facultad de determinar las condiciones de acceso, permanencia y salida del territorio respecto a sus nacionales y aquellos que no lo son, en los siguientes términos:

***“[...] El Estado, en ejercicio de la discrecionalidad gubernamental que encuentra fundamento en el principio de soberanía, tiene la facultad de determinar las condiciones de acceso, permanencia y salida del país respecto a sus nacionales y aquellos que no lo son, con sujeción a los tratados internacionales. En desarrollo de su facultad de configuración, tiene la competencia para definir en el ordenamiento interno el procedimiento que empleará para sancionar a quienes infrinjan la normatividad migratoria. Tratándose de los extranjeros que se encuentran en el territorio***

<sup>11</sup> “Por el cual se dictan disposiciones sobre la expedición de visas, control de extranjeros y se dictan otras disposiciones en materia de migración”.

<sup>12</sup> Modificado por el artículo 43 del Decreto núm. 1743 de 31 de agosto de 2015, “Por medio del cual se modifican parcialmente las disposiciones generales de las Oficinas Consulares Honorarias, Pasaportes, Visas, de la Protección y Promoción de Nacionales en el exterior, del Retorno, del Fondo Especial para las Migraciones, de la Tarjeta de Registro Consular y disposiciones de Extranjería, Control y Verificación Migratoria, de que tratan los Capítulos 3 al 11, y 13, del Título 1 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1067 de 2015”.

<sup>13</sup> “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Relaciones Exteriores”.

<sup>14</sup> “Por la cual se dictan disposiciones en materia de visas y se deroga la Resolución 1980 del 19 de marzo de 2014 y la Resolución 6045 del 2 de agosto de 2017.”.

<sup>15</sup> Corte Constitucional, Sentencia T 500 de 19 de diciembre de 2018. M.P. Diana Fajardo Rivera.



*nacional, si bien gozan de los mismos derechos civiles que tienen los colombianos, con algunas excepciones instituidas por razones de orden público, es claro que tienen la responsabilidad ineludible de atender cabal y estrictamente las obligaciones y deberes que el orden jurídico vigente consagra para todos los residentes en el país, por lo que es su compromiso “acatar la Constitución y las leyes, y respetar y obedecer a las autoridades”. Cuando ello no sucede y actúan en contra del ordenamiento estatal, las autoridades de la República están legitimadas para adoptar las medidas que resulten necesarias, adecuadas y suficientes con el propósito de asegurar los fines esenciales del Estado, esto es, promover la prosperidad general, garantizar la efectividad de los principios y valores, asegurar la convivencia pacífica y el respeto por la vigencia de un orden justo (artículo 2 C.P.) [...]” (Destacado fuera del texto).*

10. La Sala de la Sección Primera del Consejo de Estado, mediante auto de 19 de abril de 2021<sup>16</sup>, consideró que “[...] el Estado colombiano tiene la facultad para establecer los criterios de ingreso, permanencia y salida de extranjeros del territorio nacional, en aplicación del principio de soberanía estatal, según el cual cada Estado es autónomo para adoptar la normatividad relacionada con la residencia y expulsión de extranjeros [...]”.

#### **Sobre el rechazo de la demanda**

11. Atendiendo a que, en el caso *sub examine*, el demandante pretende que se declare la nulidad del acto mediante el cual se le negó la visa Tipo-10: este Despacho considera que no es susceptible de control judicial, y, en ese sentido, se rechazará la demanda y se ordenará a la Secretaría de la Sección Primera de la Corporación que devuelva los anexos al demandante, dejando las correspondientes anotaciones de ley.

**En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, en Sala Unitaria,**

#### **III. RESUELVE:**

**PRIMERO: RECHAZAR** la demanda presentada por Luoda Zhu contra la Nación - Ministerio de Relaciones Exteriores, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO:** Una vez ejecutoriada esta providencia, se **ORDENA** a la Secretaría de la Sección Primera de la Corporación **DEVOLVER** los anexos al demandante y **ARCHIVAR** el expediente del proceso de la referencia, dejando las correspondientes anotaciones de ley.

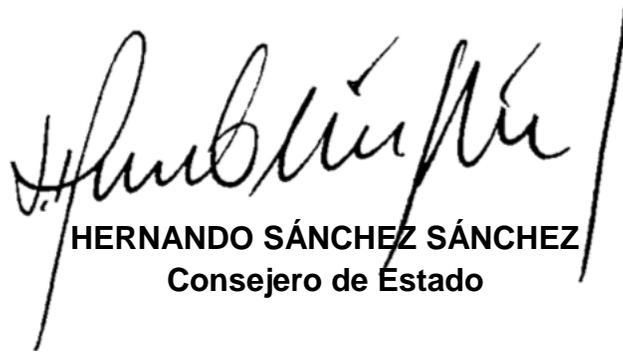
<sup>16</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Auto de 19 de abril de 2021, C.P. Hernando Sánchez Sánchez, proceso identificado con el número único de radicación: 11001032400020170024800



---

Número único de radicación: 110010324 000 2019 00199 00

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.**

A handwritten signature in black ink, which appears to read "Hernando Sánchez Sánchez". The signature is written in a cursive style and is positioned above the printed name and title.

**HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ**  
**Consejero de Estado**