



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

CONSEJERO PONENTE: HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ

Bogotá, D.C., veintidós (22) de enero de dos mil veinticuatro (2024)

Referencia: Medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho

Número único de radicación: 110010324000 2021 00343 00

Demandante: Jorge Hernández Artilles

Demandada: Nación – Ministerio de Relaciones Exteriores

Asunto: Efectúa control de legalidad del proceso

AUTO INTERLOCUTORIO

Sería la oportunidad para avocar el conocimiento de la demanda presentada por Jorge Hernández Artilles contra la Nación - Ministerio de Relaciones Exteriores; sin embargo, el Despacho considera procedente efectuar un control de legalidad del proceso.

I. ANTECEDENTES

1. Jorge Hernández Artilles, presentó demanda¹ contra la Nación - Ministerio de Relaciones Exteriores, en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho², para que se declare la nulidad de “[...] *el acto administrativo del día 28 de junio de 2019 mediante el cual el Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia niega la visa de migrante por cónyuge o compañero permanente de nacional Colombiano al señor Jorge Hernández Artilles de nacionalidad cubana [...]*”.

¹ Por intermedio de apoderado el 18 de diciembre de 2019.

² 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 [...]*”.



2. A título de restablecimiento del derecho solicitó, que “[...] se ordene al Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia a (sic) otorgar la visa de migrante por cónyuge o compañero permanente de nacional colombiano al señor Jorge Hernández Artilles de nacionalidad cubana [...]”.

Actuación procesal

3. La demanda se presentó ante los juzgados administrativos del Circuito de Turbo y, por reparto, le correspondió al Juzgado Primero Administrativo que, por auto de 29 de enero de 2020³, admitió la demanda y ordenó notificar a las partes e intervinientes.

4. La demandada contestó la demanda oponiéndose a la prosperidad de las pretensiones, formuló excepciones previas, entre estas, la denominada “[...] falta de competencia [...]”.

5. El Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Turbo, en audiencia inicial llevada a cabo el 27 de abril de 2021⁴: i) concedió amparo de pobreza a la parte demandante; ii) “negó” las excepciones previas propuestas; iii) fijó el litigio; iv) declaró fallida la conciliación; v) decretó las pruebas; y vi) fijó fecha y hora para la audiencia de pruebas.

6. La demandada interpuso recurso de apelación contra el auto proferido en la audiencia inicial, por medio del cual se negó la excepción denominada “[...] falta de competencia [...]”, el cual fue concedido ante el Tribunal Administrativo de Antioquia, en el efecto devolutivo.

7. La Magistrada Ponente del Tribunal Administrativo de Antioquia, por auto de 16 de junio de 2021⁵, declaró la falta de competencia funcional del Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Turbo al considerar que, de conformidad con el numeral 2.º del artículo 149 de la Ley 1437 de 18 de enero de 2011⁶, el conocimiento

³ Cfr. pág. 58 del documento “01 Expediente digital” contenido en el archivo “05837333300120190072201” de la actuación núm. 2 del índice de SAMAI.

⁴ Cfr. pág. 117 a 124 *ibidem*.

⁵ Cfr. documento “04 Declara Falta De Competencia Funcional 001-2019-00722” contenido en el archivo “05837333300120190072201” de la actuación núm. 2 del índice de SAMAI.

⁶ “[...] Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo [...]”.



del proceso le correspondía, en única instancia, al Consejo de Estado por tratarse de un asunto de nulidad y restablecimiento del derecho sin cuantía, en el que se controvertía un acto administrativo expedido por una autoridad del orden nacional.

II. CONSIDERACIONES

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

Marco normativo sobre el control de legalidad del proceso

9. Visto el artículo 207 de la Ley 1437 de 18 de enero de 2011⁷ sobre el control de legalidad del proceso; dispone que el juez saneará los vicios que acarrearán nulidades.

Marco normativo sobre el rechazo de la demanda

10. Visto el artículo 169 de la Ley 1437, 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

11. Vista la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas de 1961⁸ y la Convención sobre Relaciones Consulares de 1963⁹.

⁷ “[...] Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo [...]”.

⁸ 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”.

⁹ 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”.

12. Visto el artículo 1.º del Decreto núm. 4000 de 30 de noviembre de 2004¹⁰, 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. [...]*”.

13. Visto el artículo 2.2.1.11.2¹¹ del Decreto núm. 1067 de 26 de mayo de 2015¹², 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 registrará por las disposiciones del presente capítulo. [...]*”.

14. Visto el artículo 99 de la Resolución núm. 5477 de 22 de julio de 2022¹³, 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. [...]*”.

15. La Corte Constitucional ha considerado¹⁴ 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:

¹⁰ “Por el cual se dictan disposiciones sobre la expedición de visas, control de extranjeros y se dictan otras disposiciones en materia de migración”.

¹¹ 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”.

¹² “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Relaciones Exteriores”.

¹³ “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.”.

¹⁴ Corte Constitucional, Sentencia T 500 de 19 de diciembre de 2018. M.P. Diana Fajardo Rivera.

[...] 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 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).

16. La Sala de la Sección Primera del Consejo de Estado, mediante auto de 19 de abril de 2021¹⁵, 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

17. 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 de migrante: este Despacho considera que no es susceptible de control judicial, y, en ese sentido, i) se declarará la nulidad de todo lo actuado; ii) se rechazará la demanda, y iii) se ordenará a la Secretaría de la Sección Primera de la Corporación que devuelva los anexos al demandante, y el archivo del expediente, 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,

¹⁵ 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



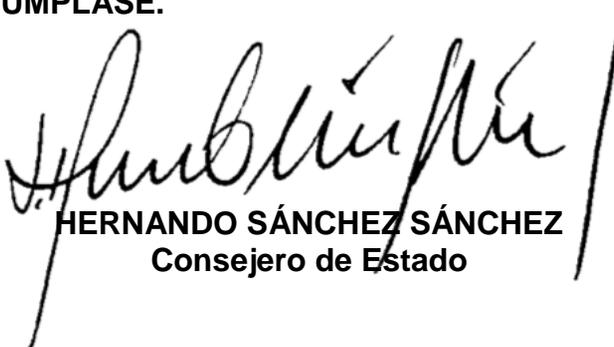
III. RESUELVE:

PRIMERO: DECLARAR LA NULIDAD de todo lo actuado en el presente proceso, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: RECHAZAR la demanda presentada por Jorge Hernández Artilles contra la Nación - Ministerio de Relaciones Exteriores, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

TERCERO: 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.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.



HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ
Consejero de Estado