

Paulina Rivera Ceballos*

Universidad del Rosario (Bogotá, Colombia)

paulina.rivera@urosario.edu.co

Santiago Rodríguez Chaves**

Universidad del Rosario (Bogotá, Colombia)

santiago.rodriquezch@urosario.edu.co

**La idoneidad del control inmediato de legalidad
para la protección de poblaciones vulnerables
en el marco de estados de excepción*****

*The Adequacy of Immediate Legality Control for
the Protection of Vulnerable Populations Under States
of Emergency*

*A adequação do controle imediato da legalidade para
a proteção de populações vulneráveis no quadro
de estados de exceção*

Artículo de investigación: recibido 23/10/2020 y aprobado 09/12/2020

* Estudiante de noveno de semestre de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario, miembro activa de la Clínica de Movilidad Humana Transfronteriza del Consultorio Jurídico de la misma institución, ganadora de la convocatoria para realizar la pasantía de verano en la Fundación Probono en Brasil 2021. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8136-6885>

** Estudiante en proceso de grado de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario, miembro activo de la Clínica de Movilidad Humana Transfronteriza del Consultorio Jurídico de la misma institución, asociado no graduado del área de práctica de litigios de la firma Gamboa, García & Cardona Abogados. Miembro del semillero: "Formalidad y Desarrollo Rural en materia de propiedad para la construcción de paz". ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2739-4535>

*** Información sobre el proyecto de investigación: "La Idoneidad del Control Inmediato de Legalidad para la protección de poblaciones vulnerables en el marco de estados de excepción". Fecha de inicio: 31 de agosto de 2020. Fecha de finalización 22 de octubre de 2020. Fuente de

financiación: no se contaron con recursos para la realización de la investigación, pero si con el apoyo del material bibliográfico y bases de datos del Centro de Recursos para el aprendizaje e investigación (CRAI) de la Universidad del Rosario.

Resumen

A raíz de la pandemia causada por el COVID-19, ha surgido un fenómeno en materia de regularización de situaciones migratorias, específicamente en materia de expedición de los salvoconductos de permanencia (en adelante, salvoconducto SC2). Esto, debido a que con la expedición de la Resolución 1006 de 2020 se suspendió la emisión de salvoconductos SC2 por parte de la Unidad Administrativa Especial de Migración Colombia, lo que se convirtió en un impedimento para el acceso a la salud, puesto que en la legislación interna colombiana no está contemplada la afiliación al Sistema General de Seguridad Social en Salud con una constancia de salvoconducto SC2. De esta manera, por las decisiones tomadas por el Gobierno nacional, se ha generado una barrera administrativa para que la población solicitante de refugio pueda acceder a sus derechos fundamentales, puntualmente el derecho a la salud.

Teniendo en cuenta lo mencionado, evidenciamos que a través de la figura administrativa del *control inmediato de legalidad* se puede lograr la protección de diversos derechos fundamentales de la población con necesidad de protección internacional que se encuentra en situación de vulnerabilidad por su contexto de movilización, como resultado del impedimento de la emisión de salvoconducto SC2, a raíz de la emergencia sanitaria, económica y social causada por el COVID-19. En este sentido, el *control inmediato de legalidad* es una herramienta de vigilancia ciudadana que permite considerar los efectos reales y materiales de una norma que es en principio legítima, pero que el Consejo de Estado no puede percibir a simple vista. Adicionalmente, es un límite a las funciones del Estado y de la Administración durante la vigencia del estado de excepción, que permite proteger poblaciones vulnerables, debido a que estos grupos históricamente se han visto relegados y perjudicados en la toma de decisiones, y más aun en la adopción de medidas durante los estados de excepción.

Palabras claves: control inmediato de legalidad; refugiado; salvoconducto; constancia; SGSSS.

Abstract

As a result of the pandemic produced by the COVID-19, a phenomenon has been spotted in regard to the regularization of migrants statuses, specifically with the issuance of the Safe Passage. With the issuance of the 1006 Resolution of 2020, the issuance of the SC-2 Safe Passage by the Unidad Administrativa Especial de Migración Colombia was suspended indefinitely. In consequence, this decision made by the National Government has generated an obstacle for the people seeking to be recognized as refugees to have access to the healthcare system, because, according to the Colombian legislation, it is not an option to enroll in the general healthcare system with a proof of the safe passage.

Saying this, it's clear that the legal concept of *Immediate Control of Legality* may protect the diverse human rights of the vulnerable migratory population. This is a

vulnerable population because of its context of mobilization and the suspension of the SC-2 Safe Passage due to the Sanitary, Economic and Social COVID-19 Emergency. In this regard, the *Immediate Control of Legality* is an instrument of civic surveillance, which enables consideration of the real and material effects of a regulation, in principle legitimate, but which the Estate Council can't verify at first sight.

Additionally, it sets a limit to the faculties of what the National Government and the public administration can do during the validity of the state of emergency. This limit is important because it allows the protection of vulnerable populations that historically had been disregarded and harmed with the decisions that had been made during the states of emergency.

Keywords: Immediate Control of Legality; Refugee; Safe Conduct; Constancy; SGSSS.

Resumo

Na sequência da pandemia causada pelo COVID-19, surgiu um fenómeno em matéria de regularização de situações migratórias, nomeadamente em matéria de emissão dos livres-trânsitos de permanência (a seguir denominado salvo-conduto SC2). Isto porque a emissão da Resolução 1006 de 2020 suspendeu a emissão de livres-trânsitos SC2 pela Unidade Administrativa Especial de Migração Colômbia, o que se tornou um obstáculo ao acesso à saúde, já que na legislação interna colombiana não está contemplada a filiação ao Sistema Geral de Segurança Social em Saúde com uma constância de salvo-conduto SC2. Desta forma, as decisões tomadas pelo Governo nacional criaram uma barreira administrativa para que a população requerente de asilo possa ter acesso aos seus direitos fundamentais, pontualmente o direito à saúde.

Tendo em conta o exposto, evidenciamos que através da figura administrativa do controle imediato de legalidade se pode conseguir a proteção de diversos direitos fundamentais da população com necessidade de proteção internacional que se encontra em situação de vulnerabilidade pelo seu contexto de mobilização, em consequência do impedimento da emissão de livre-trânsito SC2, na sequência da emergência sanitária, económica e social causada pelo COVID-19. Neste sentido, o controlo imediato da legalidade é uma ferramenta de vigilância cidadã que permite considerar os efeitos reais e materiais de uma norma que é em princípio legítima, mas que o Conselho de Estado não pode perceber a olho nu. Além disso, constitui um limite às funções do Estado e da Administração durante a vigência do estado de emergência, que permite proteger populações vulneráveis devido ao facto de estes grupos terem sido historicamente relegados e prejudicados na tomada de decisões, e ainda mais na tomada de medidas durante os estados de exceção.

Palavras-chave: controlo imediato de legalidade; refugiado; salvocunducto; constancia; SGSSS.

La importancia del control inmediato de legalidad en el marco del estado de excepción

A través de este espacio, se pretende evidenciar la problemática que ha surgido a raíz de la decisión tomada por la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia (en adelante, Migración Colombia) de suspender diferentes trámites administrativos, como la emisión de salvoconductos SC2 de permanencia –y, en su remplazo, emitir constancias de salvoconductos SC2–, durante la vigencia de la emergencia sanitaria, económica y social por COVID-19 (en adelante, emergencia sanitaria). Lo anterior se dispuso en el artículo 2, parágrafo segundo de la Resolución 1006 de 2020 y, posteriormente, en la Resolución 1260 de 2020, que prorrogó la vigencia de las disposiciones consagradas en la Resolución 1006. Es menester resaltar que todas estas resoluciones han sido expedidas por Migración Colombia de manera legal, en el marco de la emergencia sanitaria, declarada el 12 de marzo a través de la Resolución 385 de 2020 por el Ministerio de Salud y Protección Social. No obstante, se observa que, a pesar de ser legales, estas medidas conllevan fuertes repercusiones en los derechos fundamentales de la población migrante.

La suspensión de la expedición de los salvoconductos SC2 de permanencia (en adelante, SC2) se encontraba atada en un principio a la vigencia de la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social. Sin embargo, a través de la Resolución 2223 del 16 de septiembre de 2020 se levantó la suspensión de los trámites, entre ellos el de la expedición de los SC2, lo que en teoría permitiría que cesara la vulneración de los derechos fundamentales de los solicitantes de refugio; empero, Migración Colombia persiste con la facultad de expedir constancias de SC2 y actualmente lo sigue realizando. En este sentido, es de vital relevancia analizar esta situación, puesto que, a pesar de que en materia reglamentaria la Resolución 1006 de 2020 estuvo vigente hasta la expedición de la Resolución 2223 de 2020, la realidad expone otra cosa: Migración Colombia continúa expidiendo las mencionadas constancias, perpetuando la problemática anunciada y vulnerando los derechos fundamentales de los solicitantes de refugio.

Teniendo en cuenta lo mencionado, es pertinente traer a estudio la figura jurídica del *control inmediato de legalidad*, con el fin de dilucidar la situación de los solicitantes de refugio, al tratarse de un grupo vulnerable por su contexto de movilización y más aun en el marco de la emergencia sanitaria. Este instrumento jurídico ha pasado desapercibido a través de los años, a pesar de su idoneidad para proteger derechos de poblaciones vulnerables, como lo son los solicitantes

de refugio, quienes se ven supeditados a la emisión del SC2 para realizar la afiliación al Sistema General de Seguridad Social en Salud (en adelante, SGSSS) y así resguardar sus derechos a la salud, la vida, la integridad física y humana. Esto por causa de la Resolución 1006 de 2020 y su proroga en la Resolución 1260 de 2020, ambas emitidas por Migración Colombia, que suspendieron la expedición de salvoconductos SC2, por lo que actualmente Migración Colombia se encuentra profiriendo constancias de los mismos, dejando desprotegidos los derechos de los solicitantes de refugio.

En este sentido, se puede ver de manera clara cómo el control inmediato de legalidad permite la intervención ciudadana con el fin de esclarecer al Consejo de Estado las repercusiones que pueden tener algunas normativas emitidas, como en este caso lo son las resoluciones de Migración Colombia, en cuanto a su aplicación. A pesar de que el control inmediato de legalidad se limita en principio a verificar la legalidad de la norma objeto de estudio, en consonancia con la normativa sobre la cual se fundamentó —es decir, el estado de excepción—, existe la posibilidad de ejercer intervención ciudadana con el fin de poner en conocimiento la vulneración de derechos fundamentales de los solicitantes de refugio, como consecuencia de la suspensión de la expedición de los SC2 y, a su vez, de la emisión de las constancias del mismo. Ahora bien, a pesar de que no es directamente el ciudadano el que toma la decisión respecto a la legalidad o no de las resoluciones, es de vital importancia el rol que ejerce, pues coadyuva al sistema judicial a evidenciar los efectos de una medida, incluso en un estado de excepción.

72 De igual forma, se puede establecer que el control inmediato de legalidad ejerce un rol preponderante en los estados de excepción, pues es la piedra angular que tienen los ciudadanos para ejercer control y establecer límites a las funciones del Estado y de la Administración. Entonces, el control inmediato de legalidad constituye una herramienta que permite la manifestación plena de la democracia y, a su vez, del Estado social de derecho. Asimismo, la importancia democrática radica en el límite que el ciudadano le impone al poder ejecutivo que ejerce funciones legislativas en un estado de excepción.

En este trabajo se usará el método investigativo “analítico sintético” (Rojas, 2014, p. 73), que se caracteriza por la desmembración de un concepto, para así estudiar sus elementos de manera individual y posteriormente estudiar la unión de estos en totalidad. Además, se pretende realizar una síntesis entre la problemática jurídica planteada y el control inmediato de legalidad.

En el caso en concreto, se analizará cómo el control inmediato de legalidad resulta ser una herramienta idónea para lograr resguardar los derechos y estándares de protección de la población solicitante de refugio en Colombia. Para esto, se estudiará la figura jurídica del control inmediato de legalidad de manera objetiva, sus efectos y la importancia de esta institución jurídica como control ciudadano, que permite establecer un límite a las funciones del Estado y de la Administración en un estado de excepción.

Asimismo, para ahondar en el estudio de esta problemática y cómo el control inmediato de legalidad es una herramienta idónea para proteger los derechos de los solicitantes de refugio, se hará una breve exposición de lo que son un refugiado y un solicitante de refugio, estudiando las respectivas convenciones internacionales y normas nacionales que los regulan, para entender esta problemática y su contexto. Todo con base en el entendido de que los migrantes, y puntualmente los solicitantes de refugio, han sido sujetos históricamente vulnerables y que a través del estado de emergencia su vulnerabilidad incrementó en niveles indescritibles.

Por otro lado, se analizarán las resoluciones que han llevado a que actualmente no se expidan SC2, sino solamente las constancias de estos documentos. Además, se revisarán los problemas que estas decisiones tomadas por la administración pública, puntualmente por Migración Colombia, generaron y generan a la población migrante y a la garantía y protección de sus derechos fundamentales a la salud, vida, integridad física y dignidad humana. Especialmente teniendo en cuenta que, a pesar de que la suspensión de los SC2 ya no se encuentra vigente, Migración Colombia continúa con la potestad de expedir dichas constancias de SC2, práctica que se ha evidenciado en la realidad, con lo que perpetúa la vulneración de los derechos fundamentales de los solicitantes de refugio.

Todo lo anterior con el fin de ilustrar la grave situación que actualmente se produce por lo dispuesto en la Resolución 1006 –específicamente el parágrafo segundo de su artículo 2º–, a través de la cual se suspende la emisión de SC2, debido a que en el sistema normativo colombiano no se encuentra consagrada la constancia de SC2 como un documento válido para realizar la afiliación al SGSSS; y cómo en este escenario el control inmediato de legalidad se convierte en una herramienta de vigilancia al actuar del Estado, incluso en este tipo de decisiones adoptadas en estado de excepción.

Solicitantes de refugio: salvoconductos y constancias

Imagina que te obligan a huir de tu país de origen por un conflicto interno, por la violación masiva de derechos humanos o por que estas siendo perseguido. Sales de tu país con una mirada de ausencia y sin rumbo fijo, tus pertenencias se quedaron en tu hogar y ahora te encuentras con un simple equipaje. Esto es lo que se llama una “crisis silenciosa” que no deja huella.

Los refugiados son aquellas personas que huyen de su país de origen por diversas razones que les generan amenaza y temor; estas personas que huyen no tienen la posibilidad de volver a su país de nacionalidad, pues su vida correría peligro. Este grupo poblacional está ante los ojos de los variados instrumentos internacionales, pues su regulación y protección se fundamenta en el ámbito internacional. Es por esto que, a través del mecanismo de ratificación de los tratados internacionales, los Estados se obligan a velar por la protección de las personas refugiadas. Así, cuando un refugiado llega al territorio de otro Estado, es el Estado receptor el que se responsabiliza por su vida y la protección de sus derechos.

Según la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados adoptada en Ginebra, Suiza, el 28 de julio de 1951 por la Conferencia de Plenipotenciarios sobre el Estatuto de los Refugiados y de los Apátridas (Naciones Unidas), convocada por la Asamblea General en su Resolución 429 (V), del 14 de diciembre de 1950, un refugiado es aquella persona que:

Debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social y opiniones políticas se encuentra fuera del país de su nacionalidad y no puede o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él. (Organización de las Naciones Unidas, 1951, p. 2)

Asimismo, a través de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados, adoptada por el Coloquio Sobre la Protección Internacional de los Refugiados en América Central, México y Panamá: Problemas Jurídicos y Humanitarios, celebrado en Cartagena, Colombia, en 1984, se evidenció la necesidad de ampliar la definición anterior de *refugiado*. De esta forma, se expone que el concepto de refugiado se debe permear de las características particulares que existen en la región, pues se establece que:

tambien [se considerará] como refugiados a las personas que han huido de sus países de origen porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazados por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público. (Organización de las Naciones Unidas, 1984, p. 3)

Es por este concepto ampliado que muchos de los solicitantes de refugio pueden serlo en razón del padecimiento de diversas enfermedades, siempre y cuando se trate de un Estado “fallido”, es decir, que de forma generalizada se encuentre en la incapacidad de garantizar el acceso a los servicios básicos, como lo es el de salud. Esto, debido a que dicha enfermedad puede atentar contra sus vidas y a que, por la situación de vulneración masiva de derechos humanos que se vive en sus países, no pueden ser atendidos para tratar estas condiciones, ya sea por el colapso del sistema de salud o por la carencia de medicamentos y médicos dentro de su país. Al respecto, Berganza Setién, Blouin y Feline Freier (2020) afirman que no hay una definición unanime sobre el concepto de *violación masiva de derechos humanos*; por ello se ha construido una aproximación conceptual apoyándose en fuentes auxiliares. Por esta razón, si se tiene en cuenta que muchos de los solicitantes de refugio se encuentran en estados delicados de salud y con enfermedades avanzadas catalogadas como catastróficas, resulta necesario que sean afiliados de manera apremiante y expedita al SGSSS y que el Estado receptor vele por la protección de los derechos fundamentales a la salud y demás.

Respecto al caso colombiano, es de especial importancia reiterar que el Estado se encuentra respaldado por esta normativa de protección internacional a las personas refugiadas. Es por esto que, Colombia ha proferido diversas regulaciones para que los refugiados puedan tener protección por parte del Estado colombiano. Una de estas es la regulación del trámite de la solicitud de la condición de refugiado, que pueden llevar a cabo las personas que cumplan las características del concepto de refugiado antes mencionadas. Con el fin de delimitar más la temática, es pertinente mencionar que el documento que expide Migración Colombia, una vez admite la solicitud de refugio que tramitó la persona que ha pasado por un contexto de movilización y que acredita las características para ser refugiado, se denomina salvoconducto de permanencia (SC2).

El salvoconducto SC2 es el documento de carácter temporal que le permite al solicitante de refugio permanecer en el país mientras se resuelve su situación migratoria. Este documento tiene un término de ciento ochenta (180) días calendario y puede ser prorrogable por lapsos iguales por el Ministerio de Relaciones Exteriores. La mencionada regulación se encuentra consagrada en el artículo 2.2.1.11.4.9 del Decreto 1067 de 2015, *Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Relaciones Exteriores*.

Dicho salvoconducto, además de permitir la circulación del solicitante de refugio y la de su familia en el territorio nacional, es un documento válido para que los solicitantes de refugio puedan afiliarse al SGSSS. En este sentido, a través del salvoconducto SC2 se evidencia la protección por parte del Estado colombiano del derecho fundamental a la salud de los refugiados. Lo anterior se puede verificar a través del artículo 2.1.10.4.1 del Decreto 780, emitido por el Ministerio de Salud y Protección Social en mayo de 2016, *Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social*.

Hasta ahora se podría afirmar que Colombia está cumpliendo con sus obligaciones de velar por la protección de los refugiados que entran al territorio colombiano; sin embargo, la protección de los derechos fundamentales de estos refugiados tiene diversos matices. En primer lugar, se ha comprobado que a través de la jurisprudencia de la Corte Constitucional se ha optado por una tendencia a limitar los derechos fundamentales de los migrantes que se encuentran irregularmente en el territorio colombiano, mediante la adopción de estas decisiones vulneratorias, que se esconden en la exposición de argumentos “de orden administrativos y legales que resultan ambiguos y hasta extraños” (Arévalo y Castellanos, 2020). En este sentido, es claro que la limitación y vulneración de los derechos fundamentales de los migrantes o refugiados, puntualmente el derecho a la salud, se presenta desde tiempo atrás.

La situación se ha deteriorado aún más desde que se declaró la emergencia sanitaria a través de la Resolución 385 de 2020, pues, a raíz de la pandemia COVID-19, las diversas entidades se han visto obligadas a adoptar medidas dirigidas a evitar la propagación del virus, algunas de las cuales atentan gravemente contra los derechos fundamentales de los solicitantes de refugio. Lo más alarmante en esta situación es que la emergencia sanitaria se ha prorrogado en reiteradas oportunidades. Por lo tanto, las medidas igualmente adoptadas que tienen como fundamento la Resolución 385 del 2020 seguirán teniendo efecto hasta que se declare superada la emergencia, a pesar de que formalmente ya

haya pasado la vigencia del estado de excepción, pues las entidades continuarán con la facultad de tomar medidas para evitar la propagación masiva del virus.

Una de las normativas que se expidió en el marco de lo anteriormente enunciado fue la Resolución 1006 de 2020 por Migración Colombia, *Por la cual se adoptan medidas urgentes y transitorias para garantizar la prestación del servicio y se suspenden términos en procesos y procedimientos adelantados por Migración Colombia*. A través de esta resolución, Migración Colombia suspendió la expedición de los SC2, documento mencionado anteriormente, y a su vez estableció la expedición de la constancia de los mismos, las cuales tendrán una vigencia de un mes más, contado a partir de que se declare superada la emergencia sanitaria. Esta resolución fue prorrogada a su vez por la Resolución 1260 de 2020.

Ahora bien, la suspensión de la expedición de SC2 trae muchas implicaciones frente a los derechos fundamentales de los solicitantes de refugio. Sobre todo, teniendo en cuenta, en primer lugar, que la movilización a la cual se someten los refugiados los lleva a ser personas vulnerables que requieren de especial protección internacional. Por lo tanto, las medidas que se adopten en cualquier circunstancia que pueda alterar la materialización de los derechos fundamentales de la población solicitante de refugio deben tener una orientación particular que impida la vulneración de los mismos (sobre esto se profundizará más adelante). Y, en segundo lugar, la suspensión de SC2 impide la afiliación de los solicitantes de refugio al SGSSS, vulnerando así sus derechos fundamentales. Es importante mencionar que, a pesar de que la expedición de SC2 se haya reanudado a través de la Resolución 22233 de 2020, *Por la cual se reanuda la prestación del servicio y los términos en los procesos y procedimientos adelantados por la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia*, la emisión de constancias en reemplazo del SC2 sigue ocurriendo, ya que Migración Colombia continúa con la facultad de hacerlo; en este sentido, la vulneración de los derechos fundamentales de los solicitantes de refugio se perpetúa.

Respecto de la suspensión de la expedición de los SC2, se debe resaltar que esta es una medida que vulnera los derechos fundamentales de los solicitantes de refugio, pues, como se pudo leer anteriormente, el artículo 2.1.10.4.1 del Decreto 780 de 2016 expone los diferentes documentos que deben tener los extranjeros para poder realizar la afiliación al SGSSS, y uno de estos es el SC2. Sin embargo, como la expedición del mismo se encontraba suspendida y a su vez se emitían y emiten (teniendo en cuenta que Migración Colombia continúa con esta facultad) constancias del mismo, no es posible la afiliación al SGSSS por

parte de los solicitantes de refugio, pues la constancia no se encuentra consagrada como documento válido para llevar a cabo este proceso de afiliación; es decir, no es válido para garantizar los derechos fundamentales a la salud, la vida, la integridad física y la dignidad humana de los solicitantes de refugio.

Esto se puede constatar en la respuesta otorgada por el Ministerio de Salud al derecho de petición presentado por la Clínica de Movilidad Humana Transfronteriza de la Universidad del Rosario, donde se afirma que:

En este contexto, es claro que las normas vigentes, obligan la acreditación de uno de los documentos de identificación válidos y vigentes para la afiliación en salud y que dentro de lo regulado **no se ha previsto a las constancias, como uno de estos documentos de identificación para afiliación.** (el subrayado y la negrilla son nuestros)

Teniendo en cuenta lo anterior, es clara la vulneración de los derechos de los solicitantes de refugio, en la medida en que estos, mientras duren las restricciones de atención al público, no van a tener la posibilidad de acceder al SGSSS. Esto causa simultáneamente que el Estado colombiano incumpla con la obligación que tiene de garantizar los derechos fundamentales de los refugiados que llegan al territorio colombiano y se perpetúe la vulnerabilidad de este grupo, que cada vez resulta más silenciado, pues si el mismo Estado encargado de su protección no despliega todo su articulado para la protección de las poblaciones vulnerables, nadie lo hará.

La figura jurídica del control inmediato de legalidad en el sistema jurídico colombiano y su relevancia en el caso en concreto

El *control inmediato de legalidad* es una institución contemplada en el ordenamiento jurídico colombiano que tiene como finalidad ejercer control sobre las medidas de carácter general que sean expedidas en ejercicio de la función administrativa y en desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción. Estas medidas, entonces, han de pasar por un control de legalidad ante la jurisdicción, en el cual la autoridad deberá analizar si dicha medida incumple o contraría las disposiciones legales del sistema jurídico.

Esta figura está contemplada en el artículo 20 de la Ley Estatutaria 137 de 1994, a través de la cual se reguló los estados de excepción en Colombia. Dicho artículo dispuso lo siguiente:

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.

Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la jurisdicción contencioso-administrativa indicada, dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a su expedición. (Ley Estatutaria 137, art. 20, 1994)

Posteriormente fue desarrollada por los artículos 136 y 185 de la Ley 1437 de 2011. Estas disposiciones regulan el contenido y alcance del control, al igual que su trámite ante la jurisdicción contenciosa administrativa.

En este mismo sentido, se puede resaltar que el CPACA ha definido el *control inmediato de legalidad* como uno de los medios de control que se pueden ejercer ante la jurisdicción contenciosa administrativa. Es decir, la naturaleza jurídica de esta figura se define como un medio de control, que, como se ha planteado, es un medio que permite incluso que se lleve a cabo un control ciudadano, estableciendo límites al poder de la administración en estados de excepción.

Por otro lado, de la lectura del artículo 136 y 185 de la Ley 1437 de 2011, se pueden señalar las siguientes características acerca del control inmediato de legalidad:

1. Solo procede contra las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de decretos legislativos durante los estados de excepción.
2. El control lo realizará el Consejo de Estado si las medidas son proferidas por entidades del orden nacional. Si provienen de entidades del orden territorial, el control será ejercido por la jurisdicción del lugar de donde se expidan. Es decir, en observancia del factor de competencia territorial.
3. El control es inmediato, porque una vez se expida el acto administrativo la entidad que lo profirió tiene la obligación de enviar dentro de las 48 horas siguientes el acto a la autoridad judicial competente.
4. Este medio de control permite la intervención ciudadana para impugnar o defender los actos.

De igual manera, resulta importante resaltar algunas otras características del control inmediato de legalidad que han sido destacadas por la jurisprudencia del Consejo de Estado; esta corporación ha afirmado al respecto:

Ha señalado la jurisprudencia, como rasgos característicos del control inmediato de legalidad, entre otros, su carácter jurisdiccional, su integralidad, su autonomía, su inmediatez o automaticidad, su oficiosidad, el tránsito a cosa juzgada relativa, y “su compatibilidad y/o coexistencia con los cauces procesales ordinarios a través de los cuales resulta posible que cualquier ciudadano cuestione la legalidad de los actos administrativos”. (C. E., Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, no. 11001-03-15-000-2010-00388-00, 2011)

Respecto a la cosa juzgada relativa, es de especial importancia hacer un pequeño paréntesis, pues es a través de los efectos de la cosa juzgada relativa que se puede llegar a cuestionar las decisiones tomadas, incluso después de que haya surtido el control inmediato de legalidad. Como se expuso, lo que pretende el instrumento de derecho objeto de estudio es verificar la legalidad en principio de aquellas normas respecto de las cuales se fundamentó la medida adoptada en el periodo de un estado de excepción, y, como la naturaleza del control inmediato de legalidad es la inmediatez, no es posible verificar la medida adoptada con todo el ordenamiento jurídico. Por lo tanto, en caso de que se evidencie posteriormente la incompatibilidad de una decisión con la Constitución y el ordenamiento jurídico, esta podrá ser cuestionada a través de otros medios, como la nulidad simple. Por lo anterior, se evidencia que el control inmediato de legalidad no se queda corto y que sus efectos permiten la protección de los derechos de las personas, en caso de que la medida los vulnere.

Finalmente, frente a los requisitos de procedibilidad de este medio de control, la jurisprudencia ha afirmado que:

El control inmediato de legalidad es un medio de control excepcional, automático, oficioso, autónomo e integral que sólo puede ejercerse cuando se cumplan de manera concurrente los siguientes requisitos:

1. Que las medidas adoptadas sean de carácter general.
2. Que se profieran en ejercicio de función administrativa.
3. Que desarrolle los decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional durante ese Estado de Excepción destinados exclusivamente

a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos. (Tribunal Administrativo de Antioquia, Sala Segunda de Oralidad, 2020)

Recuento del control inmediato de legalidad de la Resolución 1006 de 2020 y la Resolución 1260 de 2020; ¿en qué vamos?

Para ahondar en el estudio de esta problemática, es importante mencionar las normativas que han dado lugar al escenario que se presenta actualmente con la expedición de la Resolución 1006 de 2020 y la prórroga de la misma a través de la Resolución 1260 de 2020. Por esta razón, es relevante comenzar con la declaratoria de emergencia sanitaria por parte del Ministerio de Salud y Seguridad Social, a través de la Resolución 385 de 12 de marzo 2020, y la declaratoria del estado de emergencia en todo el territorio colombiano, que tuvo lugar el 17 de marzo de 2020, por el Gobierno nacional, pues son estas dos principales actuaciones las que permitieron la emisión de la Resolución 1006, que suspendió la expedición de los salvoconductos SC2 por parte de Migración Colombia. Posteriormente, la emergencia sanitaria fue prorrogada a través del Decreto 844 de 2020, y el 22 de marzo se decretó el aislamiento preventivo obligatorio en todo el país.

Continuando con esta línea de tiempo, el 1 de abril del año en cuestión, Migración Colombia expidió la Resolución 1006 de 2020, mediante la cual “*se adoptan medidas urgentes transitorias para garantizar la prestación del servicio y se suspenden términos en procesos y procedimientos adelantados por Migración Colombia*”. A través de esta resolución, se suspende la emisión de los salvoconductos SC2 y, a su vez, se establece que se expedirán las constancias de los mismos en tanto dure la emergencia sanitaria declarada por el Gobierno nacional. Fue el 22 de abril el día en que la Resolución 1006 de 2020 ingresó al Consejo de Estado para que se surtiera el control inmediato de legalidad previsto en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, *Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*. Sobre esto último, el Consejo de Estado, en la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, la Sala 8 Especial de decisión, presentó el fallo del 24 de junio con número de radicación 11001-03-15-000-2020-013060-00, donde la autoridad administrativa declara la legalidad de la norma. Sin embargo, no pudo contemplar todos los argumentos de fondo. Por esta razón, el fallo configura una cosa juzgada relativa.

El 28 de mayo de 2020, Migración Colombia expidió la Resolución 1260 de 2020, ***Por la cual se prorroga el término de vigencia de las Resoluciones 0779, 0918 y 1006 de 2020 proferidas por la Unidad Administrativa Especial Migración***

Colombia (el subrayado y la negrilla son nuestros). Y fue el 8 de junio del 2020 que la Resolución 1260 ingresó al Consejo de Estado, con el fin de que se llevara a cabo el control inmediato de legalidad previsto en el artículo 136 de la Ley 1437 del 18 de enero de 2011, *Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*, con número de radicado 11001-03-15-000-2020-44800.

Respecto al control inmediato de legalidad de la Resolución 1260 de 2020, el consejero encargado tomó la decisión, a través de auto del 18 de junio de 2020, de acumular el estudio de la legalidad de la Resolución 1260 de 2020 con el de la Resolución 1006 de 2020; por lo tanto, se remitió el control inmediato de legalidad a través de auto con número único de radicación 11001-03-15-000-2020-44800. No obstante, el 15 de julio de 2020 se niega la acumulación del control inmediato de legalidad de las Resoluciones 1006 y 1260, a través de auto que ordena que se devuelva al despacho de origen, ya que no existía unidad de materia entre ambos actos administrativos.

El día 24 de agosto de 2020, a través de auto interlocutorio, el consejero encargado de llevar a cabo el control inmediato de legalidad de la Resolución 1260 se abstuvo de avocar conocimiento. Por lo tanto, desde la Clínica de Movilidad Humana Transfronteriza de la Universidad del Rosario se interpuso recurso de súplica, que fue negado, y subsidio de reposición respecto del auto que no avocó el conocimiento, igualmente negado. En todo caso, al margen del resultado de los recursos interpuestos y del análisis del control inmediato de legalidad respecto de la Resolución 1006 de 2020, es claro que el instrumento objeto de estudio, el control inmediato de legalidad, es un mecanismo idóneo para la protección de los derechos fundamentales en los estados de excepción; no solo para los nacionales colombianos, sino también para una población carente de mecanismos de protección, como lo son los solicitantes de refugio.

Finalmente, el 16 de septiembre de 2020, la Unidad Administrativa Especial de Migración Colombia expidió la Resolución 2223 de 2020, *Por la cual se reanuda la prestación del servicio y los términos en los procesos y procedimientos adelantados por la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia*. A través de esta resolución, Migración Colombia reanuda ciertos trámites, entre ellos la emisión de los salvoconductos SC2; empero, para ir a reclamar dicho documento, se debe solicitar una cita (únicamente los días martes) en el sitio web institucional de Migración Colombia, diligenciar algunos formularios e ir con ciertos documentos. Sin embargo, se ha evidenciado que las citas para

expedir el SC2 se encuentran agotadas y los solicitantes de refugio permanecen con las constancias que les emitieron, ya que no tienen la posibilidad de solicitar citas (no hay tampoco para el año 2021). Adicional a lo anterior, la entidad administrativa continúa con la facultad de emitir las respectivas constancias, tal como lo sigue haciendo, por lo que la vulneración de los derechos fundamentales de los solicitantes de refugio continúa.

Es decir que, a pesar de resaltar este instrumento como un medio idóneo para la protección de los derechos fundamentales en estados de excepción, existen en contraposición ciertas dificultades, pues se advierte que la administración puede tomar medidas que transgreden los derechos fundamentales de las personas y los efectos de las mismas podrán evidenciarse solo con el transcurso del tiempo, cuando ya se consolidó la grave vulneración.

La importancia del control inmediato de legalidad en estado de excepción: mecanismo idóneo para la protección de los derechos fundamentales

El *control inmediato de legalidad* es un medio de control sumamente importante dentro del sistema jurídico colombiano, debido a que, como ya se mencionó, tiene como finalidad ejercer control sobre los actos y medidas desarrolladas en vigencia de un estado de excepción.

Inicialmente, el control inmediato de legalidad se ejerce de manera formal; es decir, es un control en el cual se examina que se hayan seguido los parámetros y etapas establecidas para proferir el acto objeto de control y que dicho acto no vaya en contravía al ordenamiento jurídico. Esto, debido a que la autoridad judicial no tiene la posibilidad de advertir o identificar todos los problemas que conlleva o posiblemente conlleve la adopción de determinada medida en vigencia de un estado de excepción, pues efectivamente lo que pretende la medida objeto de estudio a través del control inmediato de legalidad es sopesar los efectos nocivos que pueda tener el estado de excepción declarado. Por lo tanto, lo que se requiere verificar en principio es que dicha normativa se encuentre ajustada a los lineamientos formales de su expedición y acorde a la normativa sobre la cual se fundamentó. Carlos Gaviria Díaz afirma que el control inmediato de legalidad es formal, pues:

El objetivo de este medio de control automático es verificar formal y materialmente el cumplimiento de los parámetros establecidos en el

ordenamiento para su ejercicio, en tanto representa “una limitación al poder de las autoridades administrativas”. (Corte Constitucional, Sala Plena, C-179, 1994)

Su importancia recae en uno de los pilares fundamentales del Estado social de derecho: el **principio de separación de poderes**, definido por la Corte Constitucional como “El modelo de delimitación funcional rigurosa y modelo constitucional de frenos y contrapesos” (Corte Constitucional, Sala Plena, C-971, 2004).

Lo anterior debido a que, como es bien sabido, en ciertas circunstancias es necesario que el poder ejecutivo haga uso del estado de excepción para poder atribuirse facultades legislativas extraordinarias, para enfrentar con celeridad la calamidad que exige decretar dicho estado de excepción. Entonces, el control inmediato de legalidad, en el marco de un estado de excepción, es uno de los *frenos y contrapesos* al poder extraordinario que adquiere el poder ejecutivo y a las medidas que sean expedidas por las entidades tanto del orden nacional como territorial, en desarrollo de un decreto legislativo, para así evitar que en virtud de dichas facultades se actué desconociendo las leyes vigentes, la Constitución Política y los principios orientadores de derecho. Además, teniendo en cuenta que uno de los pilares fundamentales del Estado social de derecho es la democracia y la participación ciudadana, la figura del control inmediato de legalidad también es importante, pues este medio de control materializa y permite la participación ciudadana en la vigencia de los estados de excepción.

Por ende, se puede concluir que esta institución jurídica no es solo un límite que ha impuesto la ley a las facultades extraordinarias del poder ejecutivo en vigencia del estado de excepción, sino que, además, es una figura que cumple la función de garantizar la democracia en vigencia de estos. Es decir, a través de este medio se logra *democratizar* en cierto grado los estados de excepción, evitando de igual forma la materialización de actuaciones arbitrarias e injustificadas.

La jurisprudencia del Consejo de Estado se refiere a este medio de control de la siguiente manera:

Se trata de un control oficioso que no opera por vía de acción, es decir, no está sujeto a la presentación de una demanda contenciosa, y por tanto es integral en relación con los decretos legislativos respectivos y el art. 215 de la Constitución Política. Es en este orden de ideas, un

control automático que constituye garantía para los derechos de los ciudadanos y para el mantenimiento de la legalidad en abstracto frente a los poderes del ejecutivo durante los estados de excepción. (C. E., Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, no. 11001-03-15-000-2010-00388-00, 2011)

Otro aspecto importante de este medio de control, que se encuentra establecido en el artículo 185 de la Ley 1437 de 2011 –disposición que regula el trámite del control inmediato de legalidad–, es que, si bien es automático en virtud de que la misma entidad es quien tiene la obligación de enviar el acto a la autoridad judicial para que esta se pronuncie sobre la legalidad del mismo, el trámite de este proceso permite la intervención ciudadana para que sean los mismos ciudadanos quienes den a conocer su postura frente al acto (Ley 1437 de 2011, art. 185).

La facultad que tiene la ciudadanía para intervenir en este tipo de controles es relevante, porque permite informarle a la autoridad judicial competente de los efectos que puede contener una medida por su aplicación y la consecuente violación de derechos humanos y derechos fundamentales que no pueden ser advertidos por el análisis que el Consejo de Estado ejerce oficiosamente del acto administrativo. Además, permite la intervención de diferentes defensores de los derechos humanos, como lo son las clínicas jurídicas, para que estos, desde su experiencia en la práctica, se manifiesten al respecto de los efectos perjudiciales que podría tener una medida de este tipo.

Concretamente, este último escenario es en el que nos encontramos nosotros, pues con la decisión del Gobierno nacional de suspender la expedición de SC2, la Clínica Jurídica de Movilidad Humana Transfronteriza identificó, a través de las situaciones de sus usuarios, que esta medida ha generado una grave barrera administrativa para los solicitantes de refugio que se encuentran dentro del territorio colombiano, particularmente en el acceso al SGSSS. Y es por esta situación y por la normativa citada que consideramos que el control inmediato de legalidad es una herramienta útil para, en primer lugar, a través de la intervención ciudadana dilucidar ante la autoridad judicial, que en este caso es el Consejo de Estado, la problemática suscitada por lo dispuesto en las resoluciones 1006 y 1260 de 2020; y, en segundo lugar, para lograr que se salvaguarde el ordenamiento jurídico y se protejan los derechos fundamentales de la población que ha sido afectada por esta situación.

Legitimidad de las medidas: Resolución 1006 y 1620 de Migración Colombia

Mediante el control inmediato de legalidad expuesto en este documento, no se pretende cuestionar el trámite administrativo ni constitucional a través del cual se expidieron las resoluciones que suspendieron la expedición de los SC2, pues estas medidas son legítimas de acuerdo a sus elementos formales. Lo que sí se busca, es analizar cómo este control se constituye como mecanismo de intervención ciudadana que permite ejercer control respecto de las actuaciones de la administración y del Estado respecto del fondo y los efectos que puede traer la medida.

En este sentido, lo que se quiere manifestar es que el control inmediato de legalidad permite analizar no solo lo formal de las medidas adoptadas, sino también su fondo y el impacto que pueden tener al momento de ser aplicadas. De esta forma se evidencia que las medidas adoptadas por la administración, puntualmente respecto de la suspensión de la expedición de los SC2 de los solicitantes de refugio, generan efectos contrarios a los principios y valores del ordenamiento jurídico.

Falta de democratización de la administración pública

Es pertinente traer a estudio una problemática que se evidencia cuando la administración toma determinadas decisiones y que se incrementa aún más cuando la expedición de estas medidas se realiza en un estado de excepción; esta problemática se puede resumir en *la falta de democratización de la administración pública*, que no solamente se visibiliza a través de las resoluciones 1006 y 1260, sino también en la mayoría de las decisiones que toma la administración pública.

Esta problemática consiste en dos puntos clave: (i) al momento de expedir una medida o tomar una decisión, la administración no toma en cuenta la opinión de la población a la cual va dirigida, lo que conlleva grandes repercusiones en el momento de su materialización y aplicación en la realidad, y es allí donde se evidencia esa falta de consulta por parte de la administración y la vulneración de los derechos de las personas que se ven afectadas directa o indirectamente por dichas decisiones. (ii) En segundo lugar, la falta de publicidad que se les da a las medidas, pues se ha demostrado que en reiteradas circunstancias estas decisiones son ajenas a las personas a las cuales van dirigidas. Es evidente que una medida debe ser informada y la administración debería asistir a la población a la cual

va dirigida; de lo contrario, las decisiones adoptadas serán ineficaces, ya que lo que se pretende con ellas es velar por la protección de los derechos humanos, tal como lo establece la Corte Constitucional, Sala Séptima de Revisión de Tutelas en la Sentencia T-178 de 2019, al afirmar que: “En un Estado Social de Derecho las decisiones de política pública deben estar encaminadas a asegurar el goce efectivo de los derechos humanos”.

La falta de democratización de la administración pública tiene una amplia repercusión en el tema a tratar, pues como consecuencia de esta problemática se materializa la vulneración de los derechos fundamentales de las personas que son objeto de las medidas y decisiones adoptadas por parte de la administración pública. El control inmediato de legalidad permite analizar estas vulneraciones cuando se está en estado de excepción e incluso restablecer los derechos que se encuentran vulnerados.

Efectos de las medidas: violación de derechos. Ejemplo con la suspensión de la expedición de salvoconductos SC2

Derecho a la igualdad

La Constitución Política colombiana consagra en su artículo 13 el derecho a la igualdad. Frente a este derecho, establece la carta política que todas las personas nacen iguales ante la ley y recibirán la misma protección y trato por parte de las autoridades. Es claro, entonces, que este derecho fundamental se encuentra vulnerado, debido a que en vigencia del estado de excepción, bajo el cual se expedieron las resoluciones 1006 y 1260 de 2020, se ha presentado una situación totalmente arbitraria e injusta por parte de Migración Colombia.

La situación arbitraria a la que se hace referencia se presenta debido a que esta entidad ha expedido SC2 a algunos individuos con situaciones particulares, a pesar de que este procedimiento se encontrara suspendido por lo establecido en la Resolución 1006 de 2020. Esta situación vulnera el derecho a la igualdad, puesto que, al expedirse dicho documento a ciertos individuos, Migración Colombia está otorgando un trato diferenciado y preferencial a una parte de la población solicitante de refugio, toda vez que, como se ha mencionado en este escrito, la constancia de SC2 no permite a quien la porta acceder a los mismos servicios y derechos que un salvoconducto SC2, particularmente el acceso al SGSSS. La Corte Constitucional afirma acerca del derecho a la igualdad lo siguiente:

Es un concepto multidimensional pues es reconocido como un principio, un derecho fundamental y una garantía. De esta manera, la igualdad puede entenderse a partir de tres dimensiones: i) **formal, lo que implica que la legalidad debe ser aplicada en condiciones de igualdad a todos los sujetos contra quienes se dirige**; y, ii) material, en el sentido garantizar la paridad de oportunidades entre los individuos; y, iii) la prohibición de discriminación que implica que el Estado y los particulares no puedan aplicar un trato diferente a partir de criterios sospechosos contruidos con fundamento en razones de sexo, raza... (la negrilla es nuestra) (Corte Constitucional, Sala Quinta de Revisión, T-030 de 2017)

Teniendo en cuenta lo anterior, se puede evidenciar que esta actuación por parte de Migración Colombia no establece criterios de igualdad para solicitantes de refugio, pues no se ha aplicado la normativa (artículos 1 y 2 de la Resolución 1006 de 2020) en igualdad de condiciones a todos los que solicitan refugio, lo que genera una discriminación injustificada hacia aquellos a quienes no se les expide el SC2 y viola de manera directa el derecho fundamental a la igualdad.

Derecho a la salud

Por otro lado, las resoluciones en cuestión también vulneran el derecho a la salud consagrado en el artículo 49 de la Constitución Política, que establece que el Estado es responsable de garantizar el acceso a la salud a todas las personas. Frente a este derecho, la Corte Constitucional se ha referido de la siguiente manera:

La noción de salud tiene una doble connotación, como servicio público y como derecho, siendo ambos enfoques dependientes el uno del otro. El servicio público de salud constituye la estrategia estatal encaminada a la realización del derecho subjetivo. Por lo cual, la salud como servicio público está a cargo del Estado... (Corte Constitucional, Sala Segunda de Revisión, T-579, 2015)

De lo anterior vemos cómo el concepto de *salud* tiene una doble connotación dentro del sistema jurídico colombiano. Por un lado, es considerado un servicio público y, al ser un servicio de esta clase, es el Estado quien tiene la obligación de prestarlo y garantizar que se brinde de manera eficiente y no discriminada. Por otro lado, como derecho no solo está consagrado dentro de la Constitución Política, sino también en la Declaración Universal de Derechos Humanos (Asamblea General de la ONU, 1948), específicamente en su artículo 25.

Este derecho se ve vulnerado debido a que, como se ha mencionado a lo largo de este escrito, la constancia de SC2 no es un documento válido para realizar la afiliación al SGSSS. De allí se desprende que estas personas, consideradas como sujetos de especial protección por el ordenamiento jurídico, se vean aún más desprotegidas por no poder acceder al sistema de salud.

Aunando lo anterior, es claro, entonces, que el Estado colombiano ha incumplido su obligación de garantizar el acceso a la salud de los solicitantes de refugio. Además, dada esta doble connotación del concepto de *salud*, resulta que también se vulneró la salud como un derecho que tienen los solicitantes de acceder al SGSSS.

Conclusiones

A manera de conclusión, se puede demostrar cómo el control inmediato de legalidad se configura como un instrumento jurídico idóneo para proteger los derechos fundamentales de las personas que se encuentran vulneradas por las medidas adoptadas en los estados de excepción, pues se manifiesta como una herramienta de vigilancia ciudadana que permite hacer visible los efectos reales y materiales de una norma que en principio es legítima, pero cuyos efectos negativos no son perceptibles a simple vista para el Consejo de Estado. En este sentido, el control inmediato de legalidad permite, a su vez, consolidar el Estado social, democrático de derecho. Adicionalmente, esta institución jurídica se erige como un mecanismo adecuado para imponer límites a las funciones del Estado y de la administración durante la vigencia de los estados de excepción.

Sin embargo, es evidente la necesidad de adoptar mecanismos que puedan advertir los efectos de ciertas medidas y decisiones por parte de la administración pública, y no esperar la ejecución de las mismas para percibir las repercusiones positivas o negativas que pueden tener. Este mecanismo se hace indispensable en situaciones extraordinarias, como lo son los estados de excepción, donde es necesaria la adopción inmediata de una medida, procurando no vulnerar otros derechos fundamentales. Además, se hace aún más importante el estudio previo a la expedición de las medidas cuando estas tienen un impacto en poblaciones vulnerables, como lo es la población solicitante de refugio, que, por sus condiciones particulares y características migratorias, constituye sujeto de especial protección internacional.

Referencias

- Arévalo Robles, G. A. y Castellanos Cortés, O. E. (2020). El derecho a la salud de venezolanos en situación migratoria irregular en la jurisprudencia constitucional colombiana (2016-2019). *Estudios constitucionales*, 18(1), 475-500.
- Asamblea General de la ONU. (10 de diciembre de 1948). *Declaración Universal de los Derechos Humanos*. <https://www.un.org/es/universal-declaration-human-rights/#:~:text=Art%C3%ADculo%201.,los%20unos%20con%20los%20otros>
- Berganza Setién, I., Blouin, C. y Feline Freier, L. (2020). El elemento situacional de violación masiva de derechos humanos de la definición ampliada de Cartagena: hacia una aplicación en el caso venezolano. *Revista chilena de derecho*, 47(2), 385-410
- Congreso de la República. (2 de junio de 1994). Ley Estatutaria 137. *Por la cual se reglamentan los Estados de Excepción en Colombia*. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=13966>
- Congreso de la República. (18 de enero de 2011). Ley 1437. *Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1437_2011.html
- Consejo de Estado [C. E.], Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. (31 de mayo de 2011). C. P: Gerardo Arenas Monsalve, exp. no. 11001-03-15-000-2010-00388-00.
- Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sala Especial de Decisión no. 2, Control Inmediato de Legalidad. (24 de junio de 2020). M. P.: César Palomino Cortés, exp. no. 11001-03-15-000-2020-01306-00.
- Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sala Especial de Decisión no. 2, Control Inmediato de Legalidad. (24 de agosto de 2020). M. P.: Nubia Margoth Peña Garzón, exp. no.11001-03-15-000-2020-02448-00.
- Constitución Política de Colombia. (1991). http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html
- Corte Constitucional, Sala Plena. (13 de abril de 1994). Sentencia C-179. [M. P. Carlos Gaviria Díaz]. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1994/C-179-94.htm>

- Corte Constitucional, Sala Plena. (7 de octubre de 2004). Sentencia C-971. [M. P. Manuel Jose Cepeda]. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/c-971-04.htm>
- Corte Constitucional, Sala Plena. (6 de mayo de 2019). Sentencia T-178. [M. P. Cristina Pardo Schlesinger]. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2019/t-178-19.htm>
- Corte Constitucional, Sala Quinta de Revisión. (24 de enero de 2017). Sentencia T-030. [M. P. Gloria Stella Ortiz]. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/T-030-17.htm>
- Corte Constitucional, Sala Segunda de Revisión. (4 de septiembre de 2015). Sentencia T-579. [M. P. Mauricio Gonzalez Cuervo]. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2015/t-579-15.htm>
- Ministerio de Relaciones Exteriores. (26 de mayo de 2015). Decreto 1067. *Por medio del cual se expide el Decreto único Reglamentario del Sector Administrativo de Relaciones Exteriores*. https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Normograma/docs/decreto_1067_2015.htm
- Ministerio de Salud y Protección Social. (6 de mayo de 2016). Decreto 780. *Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social*. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=77813>
- Ministerio de Salud y Protección Social. (12 de marzo de 2020). Resolución 385 de 2020. *Por la cual se declara la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19 y se adoptan medidas para hacer frente al virus*. <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/DE/DIJ/resolucion-385-de-2020.pdf>
- Ministerio de Salud y Protección Social. (25 de agosto de 2020). Resolución 1462. *Por la cual se prorroga la emergencia sanitaria por el nuevo Coronavirus que causa la Covid – 19, se modifican las Resoluciones 385 y 844 de 2020 y se dictan otras disposiciones*. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=140455>
- Organización de las Naciones Unidas, Conferencia de Plenipotenciarios sobre el Estatuto de los Refugiados y de los Apátridas. (28 de julio de 1951). *Convención Sobre el Estatuto de los Refugiados*. <https://www.acnur.org/5b0766944.pdf>
- Organización de las Naciones Unidas. (31 de enero de 1967). *Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados*. <https://www.acnur.org/5b076dcd4.pdf>

Organización de las Naciones Unidas, Coloquio Sobre la Protección Internacional de los Refugiados en América Central, México y Panamá: Problemas Jurídicos y Humanitarios. (1984). *Declaración de Cartagena sobre los Refugiados*. <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/0008.pdf?file=t3/fileadmin/Documentos/BDL/2001/0008>

Ministerio de Salud y Protección Social. (26 de mayo de 2020). Decreto 844. *Por el se prorroga la emergencia sanitaria por el nuevo Coronavirus que causa la COVID-19, se modifica la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, modificada por las Resoluciones 407 y 450 de 2020 y se dictan otras disposiciones*. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=125920#:~:text=Prorr%C3%B3guese%20la%20emergencia%20sanitaria%20en,el%20t%C3%A9rmino%20podr%C3%A1%20prorrogarse%20nuevamente>

Rojas, A. M. (2014). Metafísica, esencialismo y panrelacionismo en la filosofía del derecho. *Precedente. Revista Jurídica*, 4, 57-142. <https://doi.org/10.18046/prec.v4.1833>

Tribunal Administrativo de Antioquia, Sala Segunda de Oralidad. (2020). Sentencia del 22 de mayo. [M. P. Gloria María Gómez].

Unidad Administrativa Especial Migración Colombia. (1 de abril de 2020). Resolución 1006 de 2020. *Por la cual se adoptan medidas urgentes y transitorias para garantizar la prestación del servicio y se suspenden términos en procesos y procedimientos adelantados por la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia*. [http://www.suin-juricol.gov.co/clp/contenidos.dll/Resolucion/30039420?fn=document-frame.htm&f=templates\\$3.0](http://www.suin-juricol.gov.co/clp/contenidos.dll/Resolucion/30039420?fn=document-frame.htm&f=templates$3.0)

92 Unidad Administrativa Especial Migración Colombia. (28 de mayo de 2020). Resolución 1260. *Por la cual se prorroga el término de vigencia de las Resoluciones 0779, 0918 y 1006 de proferidas por la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia*. [http://www.suin-juricol.gov.co/clp/contenidos.dll/Resolucion/30039422?fn=document-frame.htm&f=templates\\$3.0](http://www.suin-juricol.gov.co/clp/contenidos.dll/Resolucion/30039422?fn=document-frame.htm&f=templates$3.0)

Unidad Administrativa Especial Migración Colombia. (16 de septiembre de 2020). Resolución 2223. *Por la cual se reanuda la prestación del servicio y los términos en los procesos y procedimientos adelantados por la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia*. <https://migracioncolombia.gov.co/normativa/download/26-resoluciones-2020/126-resolucion-2223-de-2020#:~:text=Resoluci%C3%B3n%202223%20de%202020%20NUEVO%20POPULAR&text=Por%20la%20cual%20se%20reanuda,Unidad%20Administrativa%20Especial%20Migraci%C3%B3n%20Colombia>