

Sentencia C-157/20

DECRETO LEGISLATIVO EN DESARROLLO DE ESTADO DE EMERGENCIA QUE SUSPENDE EL PASAJE DE PASAJEROS PROCEDENTES DEL EXTERIOR POR VIA AEREA-Exequibilidad

ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA DERIVADO DE LA PASE EN ESTADO DE EMERGENCIA-Exequibilidad

CONTROL CONSTITUCIONAL DE DECRETO LEGISLATIVO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Exequibilidad

DECRETO LEGISLATIVO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Exequibilidad

ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA DERIVADO DE LA PASE EN ESTADO DE EMERGENCIA-Exequibilidad del Decreto Legislativo 417 de 2020

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE DECRETO LEGISLATIVO DE DESARROLLO ECONOMICO, SOCIAL Y ECOLOGICO-Fundamento

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE DECRETO LEGISLATIVO DE DESARROLLO ECONOMICO, SOCIAL Y ECOLOGICO-Alcance

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE DECRETO DECLARATORIO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Presupuestos formales y materiales

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE ESTADO DE EMERGENCIA-Juicio formal

El examen formal del decreto legislativo exige verificar, en su orden, el cumplimiento de tres requisitos: (i) la expedición en desarrollo del estado de excepción por el Presidente de la República y todos sus ministros; (ii) la expedición en desarrollo del estado de excepción por el Presidente de la República y todos sus ministros; y (iii) la existencia de motivación. Igualmente, en los casos en los cuales la declaratoria de estado de excepción comprende únicamente determinado ámbito territorial, debe examinarse que los decretos de estado de excepción cumplen con los requisitos de forma y fondo.

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE ESTADO DE EMERGENCIA-Juicio material

El examen material comprende el desarrollo de varios escrutinios que, como lo ha indicado la Corte Constitucional, deben ajustarse a los principios que guían los estados de excepción.

CONTROL CONSTITUCIONAL DE DECRETO LEGISLATIVO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Juicio de finalidad

A la luz de este juicio, toda medida contenida en los decretos legislativos debe estar directa y especí- camente relacionada con las causas de la perturbación y a impedir la extensión o agravación de sus efectos.

CONTROL CONSTITUCIONAL DE DECRETO LEGISLATIVO DE ESTADO DE EMERGENCIA- Juicio de conexidad material

Con este juicio, se pretende determinar si las medidas adoptadas en el decreto legislativo guardan relación con la declaratoria del estado de excepción. La Corte Constitucional ha señalado que la conexidad debe ser (i) interno, esto es, la relación entre las medidas adoptadas y las consideraciones expresadas por el decreto de desarrollo correspondiente y (ii) externo, es decir, el vínculo entre las medidas de excepción y la declaratoria del estado de emergencia.

CONTROL CONSTITUCIONAL DE DECRETO LEGISLATIVO DE ESTADO DE EMERGENCIA- Juicio de motivación suficiente

(...) ha sido considerado como un juicio que complementa la verificación formal por cuanto busca determinar si, al haber formulado una fundamentación del decreto de emergencia, el Presidente ha presentado razones que justifiquen las medidas adoptadas. Dicha motivación es exigible frente a cualquier tipo de medidas, siendo particularmente relevante cuando limitan derechos constitucionales, por cuanto el artículo 8 de la LEEE establece que los “decretos de emergencia son aquellos por los cuales se imponen cada una de las limitaciones de los derechos constitucionales”.

CONTROL CONSTITUCIONAL DE DECRETO LEGISLATIVO DE ESTADO DE EMERGENCIA- Juicio de ausencia de arbitrariedad

(...) tiene por objeto comprobar que en el decreto legislativo no se establezcan medidas que violen las facultades extraordinarias reconocidas en la Constitución, la LEEE y los tratados internacionales de Colombia. La Corte Constitucional debe verificar que las medidas adoptadas en los decretos legislativos no violen el núcleo esencial de los derechos y libertades fundamentales; que (ii) no interrumpen el normal funcionamiento de los órganos del Estado y, en particular, (iii) que no supriman o modifiquen los organismos de control y juzgamiento.

CONTROL CONSTITUCIONAL DE DECRETO LEGISLATIVO DE ESTADO DE EMERGENCIA- Juicio de intangibilidad

(...) parte del reconocimiento que ha hecho la jurisprudencia constitucional acerca del carácter “intangibles” de los derechos a la vida, a la integridad personal y a la libertad de movimiento, no pueden ser restringidos ni siquiera durante el estado de emergencia. En consecuencia, se ha establecido que en virtud del derecho internacional de los derechos humanos, se consideran como derechos fundamentales y a la integridad personal; el derecho a no ser sometido a desaparición forzada, a torturas, ni a trato

degradantes; el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica; la prohibición de la esclavitud humana; la prohibición de las penas de destierro, prisión perpetua y confiscación; la libertad de conciencia; el principio de legalidad, de favorabilidad y de irretroactividad de la ley penal; el derecho a elegir y ser elegido; el derecho al matrimonio y a la protección de la familia; los derechos del niño a la protección por parte de su familia; el derecho a no ser condenado a prisión por deudas; y el derecho al habeas corpus. Son igualmente indispensables para la protección de esos derechos.

CONTROL CONSTITUCIONAL DE DECRETO LEGISLATIVO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECOLOGICA-Juicio de no contradicción específica

(...) tiene por objeto verificar que las medidas adoptadas en los decretos legislativos: (i) no contraríen la Constitución o a los tratados internacionales; y (ii) no desconozcan el marco de referencia de la actuación de emergencia económica, social y ecológica, esto es, el grupo de medidas descritas en los artículos 47 y 48 de la Constitución. La Corte que entre las prohibiciones se encuentra, por expreso mandato constitucional y legal, la consideración de desmejorar los derechos sociales de los trabajadores mediante los decretos contemplados en el artículo 47 de la Constitución.

CONTROL CONSTITUCIONAL DE DECRETO LEGISLATIVO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECOLOGICA-Juicio de incompatibilidad

(...) según el artículo 12 de la LEEE, exige que los decretos legislativos que suspendan leyes expresas no sean irreconciliables con el correspondiente estado de excepción.

CONTROL CONSTITUCIONAL DE DECRETO LEGISLATIVO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECOLOGICA-Juicio de necesidad

(...) previsto en el artículo 11 de la LEEE, implica que las medidas que se adopten en el decreto legislativo deben ser necesarias para los fines que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción. La Corte ha señalado que este juicio de necesidad o idoneidad, la cual consiste en verificar fácticamente si las medidas adoptadas permiten sus efectos, de manera tal que se evalúa si el Presidente de la República incurrió o no en un error manifiesto para superar la crisis; y (ii) de la necesidad jurídica o subsidiariedad que implica verificar la existencia de un marco ordinario de provisiones legales que fueran suficientes y adecuadas para lograr los objetivos de la actuación de emergencia económica, social y ecológica.

CONTROL CONSTITUCIONAL DE DECRETO LEGISLATIVO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECOLOGICA-Juicio de proporcionalidad

(...) que se desprende del artículo 13 de la LEEE, exige que las medidas que se adopten en desarrollo de la actuación de emergencia económica, social y ecológica sean proporcionales a la gravedad de los hechos que causaron la crisis. Igualmente, la Corte que la proporcionalidad exige que las restricciones a derechos y garantías constitucionales se impongan en la medida necesaria para lograr el retorno a la normalidad. Advierte la Corte que este examen particular no excluye, naturalmente, el juicio de proporcionalidad cuando ello se requiera, por ejemplo, para controlar restricciones a derechos constitucionales.

ausencia de arbitrariedad.

CONTROL CONSTITUCIONAL DE DECRETO LEGISLATIVO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECOLÓGICA-Juicio de no discriminación

(...) el cual tiene fundamento en el artículo 14 de la LEEE, exige que las medidas adoptadas con ocasión de la emergencia no pueden entrañar segregación alguna, fundada en razones de sexo, raza, lengua, religión, origen nacional, condición filosófica o de otras categorías sospechosas. Adicionalmente, este análisis implica verificar que el trato no sea diferente e injustificado.

DECRETO LEGISLATIVO EN DESARROLLO DE ESTADO DE EMERGENCIA QUE SUSPENDE EL VUELO DE PASAJEROS PROCEDENTES DEL EXTERIOR POR VÍA AEREA-Contenido

LIBERTAD DE LOCOMOCION-Naturaleza fundamental no implica carácter absoluto/LIBERTAD DE LOCOMOCION-De las limitaciones que establezca la ley/LIBERTAD DE LOCOMOCION-Dimensiones

El derecho a la libertad de locomoción, como se advierte, es de los pocos derechos constitucionales que no es aplicable a 'toda persona'. Para el constituyente el derecho a la libertad de locomoción, como todo derecho constitucional, puede ser limitado. Pero esta limitación tiene reserva de ley, no puede ser objeto de una norma jurídica que no presente una exigencia de legitimidad democrática para poder tomar tal decisión. El derecho tiene tres dimensiones: el territorio, el derecho a entrar y salir de este y el derecho a permanecer y residenciarse. La restricción de vuelos provenientes del extranjero, interviene justamente con esta segunda dimensión del derecho,

PRINCIPIO DE IGUALDAD ENTRE NACIONALES Y EXTRANJEROS-Jurisprudencia Constitucional

(...) bajo el orden constitucional vigente existe un principio de igualdad de trato aplicable a todas las personas, nacionales y los extranjeros es posible establecer diferencias de trato, específicamente en lo que respecta al ingreso nacional, siempre y cuando tales diferencias de trato sean razonables y proporcionadas.

DECRETO LEGISLATIVO EN DESARROLLO DE ESTADO DE EMERGENCIA QUE SUSPENDE EL VUELO DE PASAJEROS PROCEDENTES DEL EXTERIOR POR VÍA AEREA-Alcance

Primero, el Estado no viola el derecho de una persona colombiana o extranjera residente en el país de un vuelo internacional, para prevenir, contener y mitigar los efectos de una pandemia altamente contagiosa, siempre que no sea anulado y se brinden opciones que no impongan barreras ni cargas desproporcionadas para quienes están en situaciones de vulnerabilidad. Segundo, no son contrarias a la Constitución las normas que limitan el ingreso al País, que en el contexto de la emergencia por la pandemia, autorizan a las autoridades a adoptar medidas complementarias de salud pública, propias de sus competencias, o que definen las consecuencias de las medidas sanitarias y obligaciones complementarias.

Referencia: Expediente RE-235

Revisión constitucional del Decreto legislativo 439 del 20 de marzo de 2020, "por el cual se suspende el ingreso al territorio colombiano, de pasajeros procedentes del exterior, por vía aérea".

Magistrada ponente:

DIANA FAJARDO RIVERA

Bogotá, D.C., tres (3) de junio de dos mil veinte (2020).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y una vez establecidos en el Decreto 2067 de 1991, profiere la siguiente sentencia:

I. ANTECEDENTES

1. En cumplimiento de lo dispuesto en el párrafo del artículo 215 de la Constitución Política (en el del 24 de marzo del 2020,[1] la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la Republica remitió a esta el legislativo número 439 del 20 de marzo de 2020, "Por el cual se suspende el desembarque con fines colombiano, de pasajeros procedentes del exterior, por vía aérea", dictado en ejercicio de las facultades de la Constitución, en concordancia con la Ley 137 de 1994 y en virtud de lo dispuesto en el Decreto legislativo que declaró el Estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional. En el correspondiente control de constitucionalidad, de conformidad con el numeral 7 del artículo 241

2. Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de este asunto, y previo concepto del Ministerio de Justicia y del Poder Judicial de la Federación, el Consejo de Estado del Poder Judicial Constitucional procede a resolver sobre la exequibilidad del mismo.

II. TEXTO OBJETO DE REVISIÓN

3. El texto del Decreto legislativo objeto de revisión en el presente proceso es el siguiente:[3]

“DECRETO 439 DE 2020

(marzo 20)

Por el cual se suspende el desembarque con fines de ingreso o conexión en territorio colombiano, de pasajeros procedentes del exterior, por vía aérea

EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA

En ejercicio de las atribuciones que le confieren el artículo 215 de la Constitución Política, y en desarrollo del artículo 17 de la Ley 137 de 1994, dictado el 17 de marzo de 2020, “Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional [...]”

DECRETA

Artículo 1. Suspensión de ingreso al territorio colombiano. Suspender, por el término de treinta (30) horas del lunes 23 de marzo de 2020, el desembarque con fines de ingreso o conexión en territorio colombiano de pasajeros procedentes del exterior, por vía aérea.

Solo se permitirá el desembarque con fines de ingreso de pasajeros o conexión en territorio colombiano con fines humanitarios, caso fortuito o fuerza mayor, previa autorización de la Unidad Administrativa Especial de Migración Colombia, en el marco de sus competencias.

Parágrafo 1. Se exceptúan de lo anterior a los tripulantes, personal técnico y directivo, y acompañantes de vuelo, quienes deberán cumplir con el protocolo establecido por el Ministerio de Salud y Protección Social y el Ministerio de Aeronáutica Civil.

Parágrafo 2. Los pasajeros excepcionalmente admitidos deberán cumplir con las medidas sanitarias establecidas por 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 momento del ingreso de cualquier extranjero al territorio colombiano, en ejercicio del principio de soberanía de

Parágrafo 4. La suspensión podrá levantarse antes de esa fecha si desaparecen las causas que le dieron origen o si persisten.

Artículo 2. Medidas sanitarias preventivas. Las medidas sanitarias preventivas de aislamiento y cuarentena y su obligatorio cumplimiento para quienes ingresen al territorio colombiano en los términos del presente

La cuarentena se llevará a cabo en el lugar de residencia que escoja la persona si es nacional colombiana o en un hospedaje, sufragado con sus propios recursos, si es extranjero. El lugar escogido para la cuarentena será por un periodo de catorce (14) días.

Parágrafo. Las tripulaciones deberán cumplir con el protocolo establecido por el Ministerio de Salud y la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil.

Artículo 3. Responsabilidades de las aerolíneas. Las aerolíneas tendrán la obligación de informar a las autoridades de Aeronáutica Civil, de la suspensión y condiciones indicadas en el presente Decreto, conforme al procedimiento establecido en el artículo 2 del Decreto 1000 de 2015, todas las recomendaciones sanitarias para evitar el contagio del nuevo Coronavirus COVID-19 y las sanciones administrativas y penales en caso de incumplimiento de las medidas sanitarias.

Artículo 4. Responsabilidades de los pasajeros y tripulantes. Los pasajeros y tripulantes de la aeronave que ingresen al país de conformidad con lo dispuesto en el presente Decreto, deberán reportar, de manera inmediata al lugar en donde se encuentren, si presentan síntomas compatibles con nuevo Coronavirus COVID-19 durante el trayecto, deberán informar de inmediato a la tripulación y atender de forma obligatoria en el aeropuerto de destino al Ministerio de Salud y protección Social.

Artículo 5. Responsabilidad de las autoridades nacionales y vigilancia del cumplimiento de las medidas de cuarentena. El Instituto Nacional de Salud, las Secretarías Distritales y Departamentales de Salud, y la Unidad Administrativa Especial de Migración Colombia deberán: i) cumplir con las obligaciones establecidas en el artículo 2 de la Ley 1712 de 2014, del Ministerio de Salud y protección Social, o la norma que sustituya, modifique o derogue y; ii) vigilar el cumplimiento de las medidas sanitarias preventivas establecidas en el presente Decreto.

Parágrafo 1. La Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, en el marco de sus competencias, deberá garantizar la disponibilidad de tripulaciones y personal aeronáutico.

Parágrafo 2. La Unidad Administrativa Especial de Migración Colombia reportará a las Secretarías Distritales o quien haga sus veces, la información de los pasajeros que por excepción ingresarían a territorio colombiano en caso de fuerza mayor, caso fortuito o fuerza mayor, de conformidad con lo dispuesto en el inciso 2 del artículo 2 del presente Decreto.

Artículo 6. Inobservancia de las medidas. La violación e inobservancia de las medidas adoptadas en el presente Decreto será sancionada con la sanción penal prevista en el artículo 368 del Código Penal y a las multas previstas en el artículo 28 del Decreto 1000 de 2015, o la norma que sustituya, modifique o derogue.

Artículo 7. Vigencia y Derogatoria. El presente Decreto rige a partir de las 00:00 horas del lunes 23 de marzo de 2020. Las disposiciones que le sean contrarias.

PUBLIQUESE Y CUMPLASE

Dado en Bogotá D.C., a los 20 días del mes de marzo de 2020.”[4]

III. DEFENSA DEL DECRETO Y PRUEBAS APORTADAS

4. La Presidencia de la República, el Ministerio de Transporte y dos instituciones gubernamentales (Migración Colombia) participaron dentro del proceso de la referencia para defender la constitucionalidad del Decreto 216 de 2020.[5]

5. La Presidencia de la República y el Ministerio de Transporte defendieron la constitucionalidad del Decreto 216 de 2020, alegando que “cumple a cabalidad con todos los requisitos formales y materiales de constitucionalidad previstos en la Constitución para el desarrollo de la declaratoria del estado de emergencia económica, social y ecológica”. [6] A su parecer, el Decreto 216 de 2020 es conexa a la declaratoria de emergencia, específicamente en cuanto a la finalidad buscada. Se considera que las medidas son necesarias y proporcionales, que no son arbitrarias, no discriminan y tampoco desconocen la intangibilidad de la Constitución. El Decreto 216 de 2020 sostiene que para “el 20 de marzo de 2020 se reportaban 145 casos confirmados de COVID-19 de los cuales 100 fueron asociadas a viajes al exterior por vía aérea (...) [, por lo que] era necesario actualizar la medida y habilitar el ingreso y desembarque de todas las personas provenientes del exterior, con algunas excepciones”. [7] A su juicio, el Decreto 216 de 2020 es proporcional, pues (...) se adoptó de tal manera que los nacionales colombianos que estando fuera del país pudieran hacerlo por un lapso de prudencial”.

6. Migración Colombia considera que el decreto legislativo revisado es constitucional, porque “el Decreto 216 de 2020, al restringir el tránsito por el territorio nacional, encuentra plena justificación material y formal, para garantizar la salud de la población, junto con sus Derechos Fundamentales, respetando siempre el marco constitucional y legal. Además, el Decreto 216 de 2020, al restringir el tránsito, protege los derechos de los extranjeros, más allá de lo justamente necesario para mantener el Orden Público”.

7. La Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil, por su parte, luego de analizar el Decreto 216 de 2020 y la jurisprudencia constitucional, concluye que la emergencia exigió de una solución que garantizara la salud pública (y la salud), la cual consiste en “la limitación del derecho de circulación hacia el interior del país, siempre que permitan su ejercicio a las personas que realmente se encuentren en necesidad de transportarse, que permanecieran dentro del territorio nacional, de modo que se cumplieran las garantías constitucionales de la mayoría”. [10]

8. La Corte hará referencia a estas participaciones en defensa de las normas de emergencia adoptadas y las medidas analizadas.

IV. INTERVENCIONES [11]

9. La Sala recibió ocho textos a manera de intervención. Cuatro piden la exequibilidad del decreto legislativo 216 de 2020 (el Representante a la Cámara Juanita Goebertus, la Universidad Externado de Colombia y un ciudadano). [12] Las cuatro restantes solicitan la exequibilidad condicionada del mismo decreto legislativo 216 de 2020 (el Representante a la Cámara Juanita Goebertus, la Universidad Externado de Colombia y un ciudadano).

10. Las intervenciones que defienden la constitucionalidad del decreto legislativo coinciden en las peticiones de exequibilidad del decreto legislativo 216 de 2020 en el territorio nacional en defensa del mismo. Se fundamentan, principalmente, en que, pese a la limitación del derecho de circulación, el Decreto 216 de 2020 es necesario y proporcional para garantizar la salud pública y el orden público.

connacionales, todas las medidas previstas en el decreto bajo estudio cumplen con todos y cada uno de ellos, por tanto, se encuentran ajustadas a la Constitución y al propósito de conjurar e impedir el avance de la emergencia. En parte, las intervenciones que solicitan la exequibilidad condicionada del decreto en cuestión, consisten en permitir el paso de pasajeros en el territorio si viola los derechos fundamentales de los nacionales a entrar a su patria, y no se puede dejarse tal cual como fue decretada. Debe ser acotada para que se ajuste a la Constitución. A las medidas contempladas en el Decreto legislativo 439 de 2020 sean analizadas, se hará referencia a las intervenciones que se solicitan.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

11. El Procurador General de la Nación solicitó a la Corte declarar la exequibilidad del Decreto legislativo 417 de 2020, expedido en desarrollo del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, declaratorio del Estado de emergencia en todo el territorio nacional, en virtud de lo previsto en el artículo 241, numeral 7º, concordante con el artículo 159 de la Constitución. A su vez, solicitó que se declare que el decreto es proporcional y está justificada, no es discriminatoria y está clara y directa para contener las causas de la emergencia.[14]

VI. CONSIDERACIONES

1. Competencia

12. La Corte Constitucional es competente para pronunciarse sobre la exequibilidad del Decreto legislativo 417 de 2020, expedido en desarrollo del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, declaratorio del Estado de emergencia en todo el territorio nacional, en virtud de lo previsto en el artículo 241, numeral 7º, concordante con el artículo 159 de la Constitución.

2. Constitucionalidad de la declaratoria del Estado de emergencia económica, social y ecológica en pandemia por Covid-19, Decreto legislativo 417 de 2020

13. Mediante Sentencia C-145 de 2020,[15] la Corte consideró que el Decreto legislativo 417 de 2020, expedido en desarrollo del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, declaratorio del Estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional” se hallaba ajustado a la Constitución. La declaratoria de emergencia por parte del Presidente de la República y el Gobierno nacional, acorde con el artículo 159 de la Constitución, impone al Presidente de la República para expedir medidas legislativas de excepción, e impone a la Corte Constitucional revisar la constitucionalidad de la totalidad de las medidas legislativas que se expidan por decreto, en el marco de la competencia que le confiere el artículo 241 de la Constitución.

3. Materia objeto de análisis y estructura de la decisión

14. A través del Decreto legislativo 439 de 2020, expedido en ejercicio de las facultades legislativas en materia de emergencia, el Presidente de la República estableció cinco medidas con el fin de proteger la salud pública en el territorio nacional frente a la pandemia del Covid-19. A saber: (1) suspender de manera amplia el desembarque de pasajeros procedentes del exterior por vía aérea (Art. 1); (2) negar el ingreso de ciudadanos extranjeros al territorio colombiano, en cualquier caso, por soberanía nacional (Par. 3, Art. 1); (3) obligar a cumplir medidas de bioseguridad por un lado, a los tripulantes, personal técnico y directivo, y acompañantes a la carga de empresas aéreas de pasajeros excepcionalmente admitidos (par. 1 y 2, Arts. 1 y 2); (4) imponer expresamente responsabilidades administrativas y sanciones penales y pecuniarias aplicables por incumplimiento de las medidas contempladas por el Decreto legislativo 439 de 2020, a las aerolíneas, al Instituto Nacional de Salud, a las secretarías distritales y departamentales de Salud, a la Migración Colombia, y a la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil (Arts. 3, 4 y 5); y (5) imponer expresamente responsabilidades administrativas y sanciones penales y pecuniarias aplicables por incumplimiento de las medidas contempladas por el Decreto legislativo 439 de 2020, a las aerolíneas, al Instituto Nacional de Salud, a las secretarías distritales y departamentales de Salud, a la Migración Colombia, y a la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil (Arts. 3, 4 y 5).

15. Le corresponde a la Corte revisar y decidir la constitucionalidad de cada una de estas medidas. En primer lugar, se realizará una caracterización general de los estados de excepción y, en particular, de los estados de emergencia económica, social y ecológica (Capítulo 4). Luego, se explicará el fundamento y alcance del control judicial de los estados de emergencia económica, social o ambiental (criterios formales y materiales) (Capítulo 5). Posteriormente, se analizará la constitucionalidad de los requisitos formales del Decreto legislativo en revisión (Capítulo 6) y la compatibilidad de cada una de las medidas del Decreto legislativo 439 de 2020 con el orden constitucional vigente (Capítulo 7).

4. Caracterización general de los estados de excepción y, en particular, del estado de emergencia económica

16. La jurisprudencia constitucional se ha ocupado en numerosas oportunidades de precisar la naturaleza de la Emergencia Económica, Social y Ecológica regulado en el artículo 215 de la Constitución Política. En las fuentes, criterios y estándares que debe tomar en consideración este Tribunal a efectos de juzgar el desarrollo que dicta el Presidente de la República. A continuación, la Corte reitera los aspectos básicos del propósito de aplicarlos en el análisis constitucional del Decreto legislativo No. 439 de 2020 sometiéndolo a una oportunidad.

17. La Constitución de 1991 regula, en sus artículos 212 a 215, los estados de excepción. Con el apoyo de la República, con la firma de todos los ministros, puede declarar tres tipos de estados de excepción: (i) Estado de Guerra Exterior; (ii) Emergencia Interior y (iii) Emergencia Económica, Social y Ecológica.

18. La regulación constitucional y estatutaria de los estados de excepción se funda en el carácter excepcional de los mismos. La Constitución de 1991 estableció un complejo sistema de controles que supone “el carácter excepcional de la emergencia en Colombia”, así como que “el uso de estas herramientas es una potestad reglada que debe ser ejercida por los poderes constitucionales, legales y del bloque de constitucionalidad”. [17]

19. La naturaleza reglada, excepcional y limitada de los estados de excepción se garantiza por medio de los controles establecidos en la Constitución y en la Ley 137 de 1994 -en adelante LEEE-, [18] así como mediante sus especiales disposiciones.

20. La Constitución dispuso un complejo sistema de controles políticos específicos para los estados de excepción: (i) la autorización del Senado para la declaratoria del Estado de Guerra Exterior; (ii) el concepto favorable del Estado de Comoción Interior; (iii) las reuniones del Congreso por derecho propio; (iv) los informes del Presidente Nacional al Congreso de la República sobre su declaratoria y evolución; y, finalmente, (v) la completa responsabilidad política del Presidente y de los ministros por la declaratoria del Estado de Emergencia que constituya grave calamidad pública, sin la ocurrencia de los supuestos contemplados en los preceptos en el ejercicio de las facultades excepcionales.

21. La Constitución también estableció el control judicial constitucional automático de los decretos que declaran los estados de excepción, según lo dispuesto en los artículos 212 a 215 de la Constitución, el cual es reforzado por los artículos 36 a 38 del Decreto 2067 de 1991.

22. A la luz del artículo 215 de la Constitución, el estado de emergencia podrá ser declarado por el Presidente de la República con el apoyo de los ministros siempre que sobrevengan hechos distintos a los previstos en los artículos 212 y 213 que: (i) alteren de forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que (ii) constituyan grave calamidad pública. Este concepto ha sido definido por la Corte Constitucional como “una desgracia o infortunio que afecta gravemente a un sector importante de ella (...)”. La calamidad pública alude a un evento o episodio traumático, derivado de causas naturales que altera gravemente el orden económico, social o ecológico, y que ocurre de manera imprevista y sobrepasa la capacidad de respuesta del Estado.

23. Este Tribunal ha señalado que “los acontecimientos, no solo deben tener una entidad propia de gravedad que logren conmocionar o trastocar el orden económico, social o ecológico, lo cual caracteriza su gravedad, sino que además deben ser una ocurrencia imprevista, y por ello diferentes a los que se producen regularmente y cotidianamente, esto es, que normalmente se presentan en el transcurso de la actividad de la sociedad, en sus diferentes manifestaciones, y que el Estado mediante la utilización de sus competencias normales”. [20] En tales términos, esta Corte puede tener una causa natural, como ha sucedido por cuenta de temblores o terremotos, avalanchas, etc.; o puede tener una causa técnica como es el caso del cierre de una frontera internacional, o “accidentes”.

24. Desde la expedición de la Constitución Política, se han declarado estados de emergencia económica por las siguientes razones: (i) la fijación de salarios de empleados públicos; [22] (ii) la crisis en el servicio público de salud; [23] (iii) las calamidades naturales; [24] (iv) la revaluación del peso frente al dólar; [25] (v) el deterioro de la situación de los recursos naturales.

actividades relacionadas con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del p de la seguridad social y la atención en salud;[28] y, por último, (viii) la situación fronteriza con Ve

25. El artículo 215 de la Constitución prescribe que la declaratoria del Estado de Emergencia Econ llevarse a cabo “por períodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de vez, la misma disposición prevé que los decretos legislativos en el marco del estado de emergencia motivados; (ii) firmados por el Presidente y todos los ministros; (iii) destinados exclusivamente a c de sus efectos. Igualmente (iv) deben referirse a materias que tengan relación directa y específica c de forma transitoria- establecer nuevos tributos o modificar los existentes, los cuales dejarán de reg fiscal, salvo que el Congreso, durante el año siguiente, les otorgue carácter permanente.

26. Dicha disposición señala que el decreto que declare el estado de emergencia debe indicar el tér facultades extraordinarias y convocar al Congreso, si este no se hallare en funcionamiento, para qu siguientes al vencimiento de dicho término. En relación con las competencias del Congreso en el m propio artículo 215 de la Constitución establece que (a) examinará hasta por un lapso de treinta día: cámaras, el informe motivado que le presente el Gobierno sobre las causas que determinaron el est adoptadas, y se pronunciará expresamente sobre la conveniencia y oportunidad de las mismas; (b) p decretos a que se refiere este artículo, en aquellas materias que ordinariamente son de iniciativa del atribuciones constitucionales; y, (c) se reunirá por derecho propio, si no fuere convocado por el Go

27. Luego de esta descripción básica acerca de las emergencias económicas, sociales y ambientales constitucionales básicos que se deben respetar al ejercer las excepcionales funciones conferidas al l orden constitucional vigente.

5. Fundamento y alcance del control judicial de los decretos expedidos al amparo del estado de em ambiental[30]

5.1. Consideraciones generales

28. Los estados de excepción son respuestas, fundadas en la juridicidad que impone la Carta Polític no pueden ser enfrentadas por el Gobierno a partir de sus competencias ordinarias. Sin embargo, ur excepción constitucional es que esa competencia no sea omnímoda ni arbitraria. El ordenamiento s condiciones que deben cumplirse tanto en los decretos legislativos que declaran el estado de excepci medidas legales extraordinarias para hacer frente a la crisis, conocidos usualmente como decretos c condiciones son los que, a su vez, justifican la competencia de la Corte para verificar la compatibil Ello, bajo el entendido que los estados de excepción son mecanismos extraordinarios, pero en todo impuestas por la Constitución.

29. La Corte ha indicado que los requisitos mencionados se encuentran en tres fuentes normativas c parámetro de constitucionalidad: (i) las disposiciones de la Carta Política que regulan los estados d (ii) el desarrollo de esas reglas, previstas en la LEEE-; y (iii) las normas de derecho internacional d los requisitos de declaratoria, como las garantías que no pueden ser suspendidas en esas situaciones (Arts. 93.1 y 214 de la CP). La existencia de un régimen jurídico con sujeción al cual deben ejercer declaratoria de un estado de excepción concretan el principio de legalidad que, como lo ha indicado Gobierno actúe con sujeción a las normas nacionales que rigen los estados de excepción; y (2) exig los derechos y libertades que tengan lugar en razón de la crisis no sean incompatibles con las oblig aquellas derivadas del derecho internacional humanitario y del derecho internacional de los derecho abstracto, se debe tener particular cuidado con los “derechos sociales” de los trabajadores, ya que p el Gobierno no podrá “desmejorarlos” (Art. 215 de la CP).

5.2. Criterios formales y materiales que rigen el control de constitucionalidad

30. La jurisprudencia de este Tribunal ha establecido que el control constitucional de los decretos de emergencia tiene dos facetas: formal y material. Se trata de un detallado escrutinio que tiene por objeto verificar que los requisitos previstos para el ejercicio de las facultades de excepción sean debidamente respetados por el Gobierno.

31. El examen formal del decreto legislativo exige verificar, en su orden, el cumplimiento de tres requisitos: (i) la expedición en desarrollo del estado de excepción por el Presidente de la República y todos sus ministros; (ii) la expedición en desarrollo del estado de excepción; y (iii) la existencia de motivación. Igualmente, en los casos en los cuales la declaratoria de estado de excepción comprende únicamente un determinado ámbito territorial, debe examinarse que los decretos de desarrollo

32. El examen material comprende el desarrollo de varios escrutinios que, como lo ha indicado la Corte, se basan en los principios que guían los estados de excepción. La práctica decisoria de este Tribunal evidencia diferencias en el contenido y agrupación de tales juicios. Si bien tales diferencias no han afectado el rigor del control constitucional, el alcance a fin de enunciar y caracterizar cada uno de los juicios y el orden para ser aplicados. Son diez los juicios considerados, a saber: (1) juicio de finalidad; (2) de conexidad material; (3) de motivación suficiente; (4) de intangibilidad; (5) de no contradicción específica; (6) de incompatibilidad; (7) de necesidad; (8) de discriminación.

33. El juicio de finalidad^[31] está previsto por el artículo 10 de la LEEE.^[32] A la luz de este juicio, la expedición de decretos legislativos debe estar directa y específicamente encaminada a conjurar las causas de la perturbación del estado de emergencia y sus efectos.

34. El juicio de conexidad material^[34] está previsto por los artículos 215 de la Constitución^[35] y pretende determinar si las medidas adoptadas en el decreto legislativo guardan relación con las causas que justifican el estado de excepción. La Corte Constitucional ha señalado que la conexidad debe ser evaluada desde dos perspectivas: (i) interna, es decir, la relación entre las medidas adoptadas y las consideraciones expresadas por el Gobierno nacional y el Congreso^[37] y (ii) externa, es decir, el vínculo entre las medidas de excepción y los motivos que justifican el estado de emergencia.

35. El juicio de motivación suficiente^[39] ha sido considerado como un juicio que complementa la finalidad de dilucidar si, además de haberse formulado una fundamentación del decreto de emergencia, existen motivos suficientes para justificar las medidas adoptadas.^[40] Dicha motivación es exigible frente a cualquier medida, particularmente relevante para aquellas que limitan derechos constitucionales, por cuanto el artículo 103 de la Constitución establece que “decretos de excepción deberán señalar los motivos por los cuales se imponen cada una de las limitaciones a los derechos constitucionales”.

36. El juicio de ausencia de arbitrariedad^[43] tiene por objeto comprobar que en el decreto legislativo no se imponen prohibiciones para el ejercicio de las facultades extraordinarias reconocidas en la Constitución, que vulneren los derechos humanos ratificados por Colombia.^[44] La Corte Constitucional debe verificar que las medidas adoptadas en los decretos legislativos: (i) no suspendan o vulneren el núcleo esencial de los derechos y libertades fundamentales; (ii) no afecten el normal funcionamiento de las ramas del poder público y de los órganos del Estado y, en particular, los organismos y las funciones básicas de acusación y juzgamiento.

37. El juicio de intangibilidad^[47] forma parte del reconocimiento que ha hecho la jurisprudencia constitucional de que algunos derechos, los cuales, a la luz de los artículos 93 y 214 de la Constitución, no pueden ser restringidos en el estado de excepción. La Corte ha establecido que en virtud del derecho internacional de los derechos humanos, los derechos intangibles son el derecho a la vida y a la integridad personal; el derecho a no ser sometido a desapariciones forzadas, crueles, inhumanos o degradantes; el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica; la prohibición de la trata de seres humanos; la prohibición de las penas de destierro, prisión perpetua y confiscación; el principio de legalidad, de favorabilidad y de irretroactividad de la ley penal; el derecho a la libertad de conciencia y de religión; el principio de legalidad, de favorabilidad y de irretroactividad de la ley penal; el derecho a la libre elección de profesión u oficio; el derecho a contraer matrimonio y a la protección de la familia; los derechos del niño a la protección por parte de sus padres o tutores.

Estado; el derecho a no ser condenado a prisión por deudas; y el derecho al habeas corpus. Son igualmente indispensables para la protección de esos derechos. Finalmente, los “derechos sociales” expresamente reconocidos en la Constitución y en la Ley de Emergencia Económica, Social y Ecológica (LEEE), por expresa voluntad del constituyente, el Gobierno no podrá “desmejorarlos” (Art. 215 de la CP).

38. El juicio de no contradicción específica[48] tiene por objeto verificar que las medidas adoptadas no contraríen de manera específica a la Constitución o a los tratados internacionales; y (ii) no desconozcan la actuación del Ejecutivo en el estado de emergencia económica, social y ecológica, esto es, el grupo 48 y 50 de la LEEE. Ha destacado la Corte que entre las prohibiciones se encuentra, por expreso mandato, consistente en que el Gobierno no podrá desmejorar los derechos sociales de los trabajadores mediante el artículo 215.

39. El juicio de incompatibilidad,[49] según el artículo 12 de la LEEE, exige que los decretos legislativos tengan razones por las cuales son irreconciliables con el correspondiente estado de excepción.

40. El juicio de necesidad,[50] previsto en el artículo 11 de la LEEE, implica que las medidas que se adopten sean indispensables para lograr los fines que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción. La Corte examina (i) de la necesidad fáctica o idoneidad, la cual consiste en verificar fácticamente si las medidas adoptadas son necesarias para superar la crisis o evitar la extensión de sus efectos, de manera tal que se evalúa si el Presidente de la República actuó con respecto de la utilidad de la medida para superar la crisis; y (ii) de la necesidad jurídica o subsidiariedad, que consiste en verificar dentro del ordenamiento jurídico ordinario de previsiones legales que fueran suficientes y adecuadas para superar la crisis excepcional.

41. El juicio de proporcionalidad,[51] que se desprende del artículo 13 de la LEEE, exige que las medidas adoptadas en los estados de excepción sean respuestas equilibradas frente a la gravedad de los hechos que causaron el estado de excepción. Precisa que el examen de proporcionalidad exige que las restricciones a derechos y garantías sean absolutamente necesarias para lograr el retorno a la normalidad. Advierte la Corte que este examen se aplica a la aplicación del examen de proporcionalidad cuando ello se requiera, por ejemplo, para controlar restricciones a derechos, por ejemplo, en el juicio de ausencia de arbitrariedad.

42. El juicio de no discriminación,[52] el cual tiene fundamento en el artículo 14 de la LEEE,[53] exige que en ocasión de los estados de excepción, no pueden entrañar segregación alguna, fundada en razones de raza, sexo, idioma, religión, opinión política o filosófica o de otras categorías sospechosas.[54] Adicionalmente, el decreto legislativo no imponga tratos diferentes injustificados.

43. Expuestos los criterios constitucionales a los cuales debe ser sometido el estudio de constitucionalidad de los decretos legislativos, pasa la Sala a examinar el que es objeto de análisis en el presente proceso, sobre la suscripción y publicación de los decretos legislativos. Primero evaluará el cumplimiento de los requisitos procedimentales de publicación y compatibilidad de cada una de sus medidas con el orden constitucional vigente.

6. Cumplimiento de los requisitos formales de validez del Decreto legislativo 439 de 2020

44. La Sala encuentra que el Decreto legislativo 439 de 2020 satisface los presupuestos formales de validez establecidos en la Ley de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

45. En efecto, el decreto legislativo: (i) se encuentra firmado por el Presidente de la República y publicado en el desarrollo de lo dispuesto en el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, que declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional, el 20 de marzo de 2020 se expidió el decreto objeto de estudio, es decir, el 20 de marzo de 2020, dentro de los días de vigencia del estado de excepción, e (iii) incluye un conjunto de consideraciones orientadas a la superación de la crisis presidencial para conjurar la crisis que afecta al país por causa del nuevo coronavirus COVID-19. Por lo anterior, el Decreto legislativo 439 de 2020 cumple los requisitos formales de validez constitucional.

7. Análisis de la compatibilidad material de cada una de las medidas del Decreto legislativo 439 de

46. Como se indicó previamente, a través del Decreto legislativo 439 de 2020, el Presidente de la R en fin de proteger la salud de todas las personas que se encuentran en el territorio nacional frente a la p manera amplia y general, aunque no absoluta, el desembarque de pasajeros procedentes del exterior ingreso de cualquier extranjero al territorio colombiano, en cualquier caso, por soberanía nacional (medidas sanitarias de prevención de contagio que deben cumplir, por un lado, los tripulantes, perso a la carga de empresas de carga aérea y, de otro lado, los pasajeros excepcionalmente admitidos (pa expresas responsabilidades a los pasajeros y tripulantes, las aerolíneas, al Instituto Nacional de Salu departamentales de Salud, la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, y la Unidad Ac Civil (Arts. 3, 4 y 5); y por último (5) hacer remisión a las sanciones penales y pecuniarias aplicabl contempladas por el decreto (Art. 6). La Sala procede a realizar el estudio de los requisitos material del decreto bajo examen, a la luz de los diez juicios que corresponde hacer para el efecto: de finalic motivación suficiente, de ausencia de arbitrariedad, intangibilidad, de no contradicción específica, p proporcionalidad, y de no discriminación.

7.1. Primera medida, suspensión amplia y general de desembarque de pasajeros por vía aérea

47. La primera medida que establece el Decreto legislativo 439 de 2020 consiste en la suspensión d conexión en territorio colombiano, de todos los pasajeros procedentes del exterior, por vía aérea, y

48. Según lo dispuesto en el artículo 1º, párrafos 1, 2 y 4 del decreto objeto de estudio, el deseml los siguientes casos: (a) respecto a pasajeros, solo ante una emergencia humanitaria, caso fortuito o Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil y la Unidad Administrativa Especial Migraci competencias); y (b) cuando se trate de los tripulantes, personal técnico y directivo, y acompañante aérea.[56] Se trata entonces de una suspensión amplia y general de desembarco de pasajeros de vue cuanto contempla excepciones. La medida es temporal, aunque no de forma fija y determinada. Se días calendario a partir del 23 de marzo de 2020, pero se dispuso que podría levantarse antes de la l las causas que le dieron origen, o prorrogarse si persisten.[57] Para el momento en que se tomaron d desembarco de extranjeros no residentes en el país y se había sometido a los estos últimos y a los n 'aislamiento preventivo obligatorio'.

49. Teniendo en cuenta que la norma afecta al derecho de libertad de locomoción en la especial fac a presentar los aspectos básicos constitucionales y jurisprudenciales de este derecho y, luego, a ana general de desembarco de pasajeros de vuelos del exterior a la luz de los parámetros de constitucio

7.1.1. La libertad de ingresar a Colombia

50. La medida principal que contempla el decreto legislativo analizado, es la restricción al ingreso i si es nacional o extranjera. Para la Sala es importante precisar, en primer término, que se trata de un bastante particular y precisa, la libertad de entrar y salir del propio territorio. El Artículo 24 de la C siguiente:

“Todo colombiano, con las limitaciones que establezca la ley, tiene derecho a circular libremente p de él, y a permanecer y residenciarse en Colombia.”

51. El derecho a la libertad de locomoción, como se advierte, es de los pocos derechos constitucion 'colombiano' y no a 'toda persona'. Para el constituyente el derecho a la libertad de locomoción, con absoluto por lo que puede ser limitado. Pero esta limitación tiene reserva de ley, no puede ser objet jerarquía, lo cual impone una exigencia de legitimidad democrática para poder tomar tal decisión. E posibilidad de moverse por el territorio, el derecho a entrar y salir de este y el derecho a permanece

pasajeros y a la tripulación de los vuelos provenientes del extranjero, interviene justamente con este poder para poder entrar al país.

52. Por su parte, la Constitución contempla el Artículo 100 como norma específica para hacer referencias. En primer término se resalta el principio de igualdad, al indicar que los extranjeros gozarán de 'los mismos derechos que se conceden a los colombianos'. Sin embargo, se aclara que la ley, 'por razones de orden público', puede establecer condiciones especiales e, incluso, 'negar el ejercicio de determinados derechos civiles a los extranjeros'. Ahora bien, tales tratos distintos entre nacionales y extranjeros deben estar debidamente justificados. La Constitución contempla el derecho a la igualdad, indicando que una de las categorías sospechosas de discriminación

53. Es claro entonces que bajo el orden constitucional vigente rige, en principio, el principio de igualdad de trato y derechos para los extranjeros, sin embargo, explícitamente se advierte que se pueden establecer diferencias de trato y derechos, en tanto estas tengan un sustento legal. Específicamente, una de las diferencias de trato se refiere a la libertad de locomoción, el cual es consagrado para todo colombiano, no toda persona, e incluye el derecho de ingresar y salir del país.

54. La jurisprudencia ha resaltado en varias ocasiones la posibilidad que existe, a la luz de la Constitución, de dar un trato distinto a los extranjeros, siempre y cuando el mismo sea razonable y no constituye una discriminación. La jurisprudencia ha reconocido, por ejemplo, que se pueden dar tratamientos diferentes en materia de migraciones. Así, ha señalado que el "legislador no incurre en una omisión legislativa respecto de las personas migrantes extranjeras, al haber creado un Sistema Nacional de Migraciones, SNM, que busca mejorar la calidad de vida de las comunidades colombianas en el exterior", que no aborda las cuestiones referidas a los extranjeros, cuando se trata de disposiciones normativas que buscan promover el goce efectivo de los derechos de personas vulnerables (los migrantes colombianos en el exterior) que son distinguibles de otro grupo (los migrantes extranjeros) con base en un criterio objetivo y razonable (encontrarse fuera del territorio).

55. Con relación al ingreso y a la salida del país la Corte también se ha pronunciado. Ha considerado constitucionalmente impedir a un extranjero salir del país mientras no haya cancelado el valor de los impuestos de ingresos de fuente nacional, por ser una restricción ineficaz, que no es necesaria y es desproporcionada en relación puramente patrimonial ante la libertad de locomoción.[60] Al tomar esta decisión, dijo la Corte lo siguiente:

“Es necesario tener en cuenta que la libertad de circulación se encuentra directamente relacionada con el derecho de defensa, tanto, forma parte de los derechos de defensa, que protegen espacios de no interferencia por parte del Estado, estrictamente necesario para el logro de un fin legítimo dentro de una sociedad democrática. En un contexto de libertad de circulación, la facultad de autodeterminarse de acuerdo con sus propios intereses, frente a lo cual la libertad de circulación de cada persona pueda elegir el lugar para desarrollar su proyecto vital, incluso si éste se proyecta por un tiempo fuera del Estado. Se trata entonces, de un ámbito de decisión que no se puede afectar desde lo público si no es cuando no existan medios menos onerosos, en términos del sacrificio del derecho, situación que no se verifica en el presente caso.”

56. Específicamente, con relación a limitar el ingreso a personas extranjeras por razones de salud, la Corte ha considerado que vulnera el derecho de igualdad cuando establece que los extranjeros no tienen permitido ingresar al país si padecen enfermedades 'graves, crónicas y contagiosas' o de considerarse que sufren 'enajenación mental'. Esta restricción constituye una discriminación en contra de personas que son sujetos de especial protección constitucional.”[62]

57. La jurisprudencia ha reconocido que las autoridades nacionales pueden adelantar procedimientos de expulsión de extranjeros cuyas sanciones puedan implicar el abandono del territorio nacional, advirtiendo que, en cualquier caso, existe la obligación de respetar el derecho fundamental al debido proceso de los ciudadanos extranjeros en los procedimientos administrativos de carácter sancionatorio que inicien en su contra.”[63]

58. En conclusión, bajo el orden constitucional vigente existe un principio de igualdad de trato aplicable a los extranjeros que ingresan y salen del país.

entre los nacionales y los extranjeros es posible establecer diferencias de trato, específicamente en el territorio nacional, siempre y cuando tales diferencias de trato sean razonables y proporcionadas.

7.1.2. La suspensión amplia y general de desembarque de pasajeros por vía aérea es una medida que con la emergencia y tiene por finalidad contenerla y mitigarla

59. Al igual que los sostienen varios de los participantes e intervinientes, la primera medida del decisorio de conexidad material, tanto externa como interna, y de finalidad previamente expuestos.

60. El Gobierno nacional declaró “el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional” ante la pandemia del COVID-19. Posteriormente, el Decreto legislativo 439 de 2020, expedido con base en las facultades extraordinarias de la Ley Orgánica de la Asamblea Nacional, adoptó una medida de orden legislativo, ya que se hace necesario adoptar medidas extraordinarias para todas las personas que se encuentran en el territorio nacional” ante la pandemia del COVID-19. Solamente que el decreto en cuestión se expidió considerando “específicamente que la medida de suspensión de ingreso al país por vía aérea es una acción urgente y decidida (en los términos de la OMS) para evitar la transmisión del COVID-19”. [64]

61. La Sala evidencia que existe un estrecho vínculo entre la declaración de la emergencia y el decreto que suspende el desembarque de pasajeros, lo cual se ratifica el cumplimiento del requisito de lo que ha denominado la jurisprudencia como conexidad causal de la pandemia del COVID-19 y el decreto analizado suspende el desembarque de pasajeros precisamente para detener el contagio y la propagación del COVID-19 en el territorio nacional, por lo que la relación es directa y específica. También es claro que la relación entre esta primera medida y la declaratoria de emergencia es directa y específica (teleológica). La medida de suspensión analizada tiene la finalidad directa y específica de detener la agravación de la perturbación generada por la emergencia sanitaria del COVID-19, esto es, detener la propagación del virus dentro del territorio nacional, lo cual se podría dar por medio de la navegación aérea en razón a que el virus se transmite por vía aérea.

62. La primera medida guarda una estrecha relación con las medidas decretadas y con las consideraciones de hecho, el Decreto legislativo 439 de 2020 se concentra en la situación de la emergencia sanitaria de COVID-19 y en la necesidad de suspender el tránsito de los pasajeros de vuelos internacionales, sus medidas están orientadas o relacionadas con la suspensión de este tipo de desembarque. Por tanto, la medida de suspensión de desembarque de pasajeros con sus excepciones y el resto del decreto, es el tema principal del decreto.

63. A esta misma conclusión arribaron las intervenciones y participaciones en el proceso. Ninguna de las partes que alegó la falta de conexidad y finalidad y cinco de estas, expresamente, advirtieron que sí se cumplió el requisito de conexidad causal. La Sala, al analizar el decreto, afirmó que “las medidas (...) tienen relación directa con las causas que motivaron la declaratoria de emergencia” (i) La Sala, al analizar el decreto, afirmó que “las medidas (...) tienen relación directa con las causas que motivaron la declaratoria de emergencia” (ii) La Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, sostuvo que la medida “guarda una inescindible relación específica con las causas que originaron la declaratoria del Estado de Emergencia (...) por lo que la medida cumple el requisito de finalidad” [66] de impedir la extensión del COVID-19. (iii) Para Daniel Eduardo Londoño de Vivero, la medida de suspensión de desembarque de pasajeros “fue generada por pasajeros provenientes de otros Estados que desembarcaron en el territorio nacional por vía aérea en los aeropuertos de nuestro país”. [67] (iv) La Defensoría del Pueblo advirtió que la medida de suspensión de desembarque de pasajeros “tiene la finalidad de evitar la necesidad planteada en la parte considerativa”, evitar que el transporte aéreo de pasajeros se convierta en un riesgo de expansión del COVID-19”. [68] Finalmente, (v) para el grupo de estudiante y profesores que intervinieron, “las medidas tienen un vínculo inseparable con las causas del estado de emergencia”.

7.1.3. La suspensión amplia y general de desembarque de pasajeros por vía aérea fue motivada suficientemente.

64. La primera medida cumple el requisito de motivación suficiente en tanto el Presidente de la República declaró el estado de emergencia.

las cuales fundamentó la medida de suspensión de desembarque de pasajeros y los casos de ingreso relacionado con el derecho constitucional que tienen los colombianos de ingresar a su país, como se

65. Las consideraciones del decreto analizado señalan, entre otras cosas, que: (i) la medida tiene lugar en el marco de una emergencia de salud pública de importancia internacional declarada el 7 de enero de 2020 por la OMS, y la emergencia fue declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, mediante Resolución 385 del 12 de marzo de 2020. Posteriormente, mediante Resolución 408 del 15 de marzo de 2020,[70] con la cual solo se suspendía el desembarque de extranjeros y diplomáticos, el Presidente encontró necesario expedir el Decreto 439 de 2020 para establecer un régimen de ingreso que fuera para todas las personas, debido a que el Ministerio de Salud siguió reportando nuevos casos de contagio. La Constitución Política prevé en su artículo 24 que los colombianos tienen derecho de ingreso al país, pero que puede ser limitado mediante una ley, en el artículo 49 que toda persona debe procurar el cuidado integral de su salud, y el artículo 13 que obrar conforme al principio de solidaridad social. Y (iv) que el marco normativo de la medida se erige sobre el artículo 1778 del Código de Comercio, los artículos 13 y 14 de la Ley 12 de 1947,[71] la Ley 1751 de 2015 y la Ley 9 de 1979.

66. En la intervención conjunta de la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República y de la Ministra de Salud y Protección Social “la mayoría de casos de contagio en Colombia eran de personas provenientes del exterior por vía aérea”[74] por lo cual era necesario adoptar la medida bajo estudio para “evitar la propagación del virus”. [75] (ii) La OMS en la Recomendación del 29 de febrero de 2020 manifestó que, en cuanto a las medidas que se ha implementado es “denegar la entrada de pasajeros”. [76] (iii) Según el artículo 24 de la Constitución, la circulación de los colombianos solo puede ser limitado mediante la expedición de una ley, por lo cual la medida debe ser “con fuerza de ley”. [77] (iv) Según el Comentario General 27 del 2 de noviembre de 1999 del Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, a una persona no se le puede privar “arbitrariamente” del derecho a entrar en su país, y cualquier restricción del estado debe ser “razonable”. [78] (v) La medida se emitió e informó con “antelación suficiente” en el exterior y tuvieron la intención de regresar al país pudieran hacerlo en un “lapso prudencial”. [79] (vi) En casos de excepciones de emergencia humanitaria, caso fortuito y fuerza mayor; [79] y (vi) “Colombia no es el único país que esta medida, se ha adoptado, entre otros países, en Australia, India, Jordania, Arabia Saudita, Argentina

67. Los únicos intervinientes que comentaron este juicio fueron el Procurador General [81] y la Defensoría del Pueblo, quienes manifestaron que sí se cumplió pues los motivos expuestos resultan suficientes para justificar la suscripción de la medida y las limitaciones del derecho a la libertad de locomoción. Los otros intervinientes no realizaron un pronunciamiento.

7.1.4. La suspensión amplia y general de desembarque de pasajeros por vía aérea es una medida que presenta ausencia de arbitrariedad, de intangibilidad y de no contradicción específica

68. La primera medida no es arbitraria, no vulnera algún derecho intangible, ni presenta contradicción alguna con la ley vigente.

69. Sobre la ausencia de arbitrariedad de la medida en su intervención conjunta, la Secretaría Jurídica de la Presidencia y la Ministra de Transporte, afirmaron que “la disminución en el goce efectivo del derecho a la libre circulación es una limitación que “se funda en la necesidad de impedir la propagación descontrolada del virus”. [82] En su intervención, la Defensoría del Pueblo pronunció sobre la ausencia de arbitrariedad de esta medida, para manifestar que el criterio sí se aplicó correctamente. La Defensoría del Pueblo, señaló que las restricciones del decreto son “temporales a (...) los derechos (...) no afectan el núcleo esencial del derecho”, dijo que la medida “lejos de propender por la eliminación de los pilares que sustentan el Estado Democrático de Derecho (...) tiene por finalidad la de proteger la vida”. [85] (iii) el ciudadano Daniel Danes dijo que “si bien con la medida se está limitando el derecho a la libre locomoción (...) que es un derecho fundamental reconocido en la Constitución [permite] establecer las limitaciones”. [86] (iv) La Agencia Nacional de Defensa Jurídica dijo que “la suspensión de vuelos internacionales no ha sido una medida solo de Colombia sino de casi todos los estados en el mundo, por lo que sea generalizada, es una prueba de que el criterio de no arbitrariedad se aplicó correctamente”. [87] Los profesores de la Universidad de los Andes [88] resaltó que las medidas “no afectan el núcleo esencial del derecho a la libre locomoción”.

70. La Sala está de acuerdo con estas manifestaciones. La medida de suspensión de desembarque de excepcional no representa una violación arbitraria a las prohibiciones para el ejercicio de las facultades de ingreso al país. El fundamento en que la medida: (i) no interrumpe el normal funcionamiento de las ramas del poder público, la función de autorización previa para los casos excepcionales que se le asignó con esta medida, Colombia no es ajena a la competencia de cada entidad. Así se prevé en el ordenamiento jurídico colombiano (Art. 110 del Decreto 1601 de 1984)[91] y para Migración Colombia (Decreto Único Reglamentario 1067 de 2015)[92] y Art. 4 del Decreto 4062 de 2011)[93]. (ii) De ninguna manera vulnera los organismos y las funciones básicas de acusación y juzgamiento; y (iii) tampoco vulnera el núcleo esencial de los derechos fundamentales.

71. La Sala resalta que la medida limita el ejercicio del derecho de los colombianos de ingreso al país. Pretende excluir, este derecho fundamental del ordenamiento constitucional, directa ni indirectamente. Tiene las siguientes características: (a) la prohibición de ingreso al país no es absoluta, sino que está sujeta a excepciones. El transporte aéreo tampoco es absoluto, pues permite el ingreso excepcional en caso de emergencia fortuito (situación que previamente debe ser aprobada por Migración Colombia y la Aeronáutica Civil) dentro de un término de 30 días calendario, y se previó la posibilidad de que la suspensión terminara antes de las causas que la motivaron. De otro lado, frente al derecho de los extranjeros, la Constitución establece derechos civiles que se conceden a los colombianos (Art. 100 de la CP), pero que la ley podrá, por razones de orden público, imponer condiciones especiales o negar el ejercicio de determinados derechos civiles a los extranjeros”.

72. Con relación al juicio de intangibilidad, en la intervención conjunta de la Secretaria Jurídica de la Procuraduría General de la Nación y la Ministra de Transporte se argumentó que la medida no afecta “derechos fundamentales intangibles”. Sentencia C-723 del 25 de noviembre de 2015”.[94] por ejemplo, el derecho a la vida. Esta postura se fundamenta en las siguientes intervenciones: (i) el Procurador General de la Nación manifestó que “las medidas buscan proteger la integridad personal y los derechos de los niños, entre otros, que justamente son derechos intangibles”. [95] (ii) La Secretaria Jurídica del Estado consideró que la medida no afecta ningún derecho intangible pues “busca atender una situación de emergencia que amenaza con causar perjuicios graves e inminentes a toda la población, en lo que toca con sus derechos de estudiantes y profesores de la Universidad de los Andes[97] dijo que “la Ley 9 de 1979 en su artículo 100 [de libre circulación] cuando de estas depende la optimización de derechos como la salud” [98]. El abogado Londoño de vivero señaló que el juicio se supera debido a que la medida “no restringe, viola o limita el núcleo esencial de los derechos fundamentales considerados intangibles[99]. Los demás intervinientes no se pronunciaron al respecto.

73. El ciudadano Juan Fernando Gutiérrez argumentó que la medida afecta “derechos fundamentales intangibles como el derecho a la vida, la salud, la familia de los nacionales” que no pueden ingresar al país. E invoca la prohibición del artículo 214 de la Constitución, “en el sentido de que en los estados de excepción no se restringen los derechos humanos ni las libertades fundamentales”.[100] y (ii) la Defensoría del Pueblo dijo que, en materia de limitación a garantías constitucionales, pero que hay “cientos de ciudadanos que se encuentran en el extranjero [y] es posible que dentro de dicho grupo puedan presentarse circunstancias específicas en las cuales el ingreso de pasajeros (...) puede dar lugar a una eventual vulneración de derechos intangibles como la protección de los niños, niñas y adolescentes, a la vida y a la integridad personal (...) Por tal motivo (...) [se considera que la medida es] condicionada”.

74. Así, la Sala considera que la medida no restringe ninguno de los derechos intangibles que han sido reconocidos por diferentes disposiciones. Al respecto, se aclara que, en primer lugar, el derecho de ingreso de un connacional es un derecho constitucional fundamental, pero no ostenta la particular característica de ser un derecho intangible. El artículo 24 de la Constitución dispone que mediante limitación al derecho de un connacional de ingreso al país. Frente a los extranjeros, el artículo 100 de la Constitución establece la subordinación o negativa del ejercicio al derecho de ingreso por razones de orden público. En consecuencia, el derecho de ingreso de extranjeros no es fundamental, como lo es para los nacionales. La Convención Americana sobre Derechos Humanos incluye los derechos de nacionales y extranjeros (Art. 22) dentro de las disposiciones sobre las cual

de “guerra, de peligro público o de otra emergencia que amenace la independencia o seguridad” (A limitar derechos o ámbitos de protección intangibles).

75. Finalmente, se encuentra que la medida no contraría de manera específica la Constitución o los marco de referencia del Ejecutivo en un estado de emergencia, según el grupo de medidas descritas. Sólo tres intervenciones se pronunciaron sobre el tema y en este mismo sentido. (i) El Procurador C presenta ninguna contradicción sino que, “por el contrario, las medidas que regula el decreto desarr (ii) La Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado señaló que “no existe contradicción especi no se opone a las prohibiciones constitucionales”. [103] Y (iii) el ciudadano Daniel Eduardo Londo “atenta contra el bloque de constitucionalidad”.

76. En efecto, ninguna norma constitucional o tratado internacional inhibe rotundamente la posibili suspensión de ingreso al país de pasajeros nacionales o extranjeros por vía aérea. Por el contrario, c nacionales y extranjeros involucrados (Arts. 24 y 100 de la CP) admiten la posibilidad de limitacio los estados de emergencia económica, la jurisprudencia constitucional ha dicho que las facultades c límites: (i) debe haber una relación de conexidad entre los decretos legislativos y los fines de super efectos de la situación de emergencia; (ii) la temporalidad de las medidas impositivas; y (iii) la prol sociales de los trabajadores. [105] En este caso, (i) tal como se verificó, hay conexidad material y de no impone tributos y (iii) no restringe derechos de los trabajadores de forma directa.

7.1.5. La suspensión amplia y general de desembarque de pasajeros por vía aérea es una medida nec

77. La primera medida supera el juicio de necesidad, tanto desde una perspectiva fáctica como jurí continuación. Ahora bien, en tanto la medida no suspende la aplicación de la ley vigente por ser inc con la situación de emergencia que se enfrenta, no se requiere analizar la necesidad específica de la juicio de incompatibilidad.

78. Con relación a la **necesidad fáctica** de la medida, en la intervención conjunta de la Secretaria J y de la Ministra de Transporte se argumentó que “para el 20 de marzo de 2020 se reportaban 145 ca personas que en su mayoría estaban asociadas a viajes al exterior por vía aérea. En ese contexto, era más estricta”. [106] Para las intervinientes la suspensión amplia y general de desembarque de pasaje altamente estricta y que impone una fuerte limitación a los nacionales, que el Gobierno se vio oblig por cuanto la medida de restricción menor de la cual era partidario, se reveló inútil frente al riesgo. medida, el Presidente de la República sostuvo,

“¿Cuál ha sido la medida que se ha mantenido con drasticidad frente a los viajeros a Colombia? Y veces. Nosotros desde la semana pasada, prohibimos el ingreso de extranjeros, salvo que fueran res extranjería, y que llegarán al país colombianos, teniendo que someterse todos a un principio, el del Nosotros hemos dispuesto mayores controles y controles de verificación sobre el cumplimiento de acá necesitamos una ética ciudadana; el país no puede estar persiguiendo todos los días a todo el qu salud y la de sus seres queridos. Y yo creo que el principio que nosotros hemos mantenido es que lo país, y claro, someterse a ese aislamiento preventivo obligatorio. Pero también debo ser claro, si las conciencia que esto requiere, vamos a tener que tomar medidas más drásticas [...]. Hemos dejado u colombianos regresen, puedan estar con sus seres queridos. Hemos aumentado los controles para qu funcione. Pero también quiero decir, que voy a tomar la decisión, de por un período de 30 días, sus internacionales a Colombia, a partir de este fin de semana. Esa es una medida que es dolorosa, perc mantenido la línea de que los colombianos puedan llegar a nuestro país (...). || Sabemos que esto y esto va a traer quizás en algunos rechazo; ustedes saben que he sido un defensor de que los colomb también creo que, dadas las circunstancias, y también ante comportamientos de algunos ciudadanos importante en función de la prevención y de la contención, sino también de fortalecer las herramien

79. Esta postura no es pacífica en las intervenciones. La representante a la Cámara, Juanita Goebert y Fernando Gutiérrez consideraron que la medida no era necesaria dado, que se podía permitir el ingreso de pasajeros por vía aérea, y la suspensión de pasajeros en los términos en los cuales se hizo no es la primera medida por la que excepcional y altamente restrictiva se había intentado permitir el ingreso de nacionales con cumplir

80. Para la Sala, la medida de suspensión de desembarque para todas las personas, que se previó y decretó bajo estudio, fue necesaria desde el punto de vista fáctico para evitar la propagación del COVID-19 de seguirse permitiendo el ingreso de pasajeros nacionales provenientes del exterior por vía aérea, y medidas sanitarias. Como lo advirtió el Presidente de la República en su alocución, el Gobierno nacional, in fecha 10 de marzo de 2020 con la cual se establecieron “medidas preventivas sanitarias de aislamiento y control de la entrada en vigencia del presente acto administrativo, arriben a Colombia de la República Popular de España”. Después de la mencionada Resolución, consideró necesario proferir la Resolución 408 de 2020, por la cual solo se suspendía el ingreso a los extranjeros, pero no a los nacionales, residentes y diplomáticos, y se estableció el aislamiento preventivo obligatorio. Sin embargo, cinco días después de la mencionada Resolución, se adoptó la Resolución 409 de 2020, bajo estudio, pues era necesaria una medida más estricta y de choque que cobijara a toda clase de pasajeros extranjeros, dadas la indisciplina y contagios que se estaban dando, y a la imposibilidad de controlar a quienes ingresaban. Es importante precisar que la medida de suspensión amplia y general de desembarque de pasajeros ha sostenido, no es absoluta. No se adoptó de manera inmediata, para permitir un espacio de tiempo para que ingresaran a su país. Y no es absoluta en tanto la medida permite excepcionalmente el ingreso.

81. La Organización Mundial de la Salud, en la Recomendación del 29 de febrero de 2020, advirtió que el COVID-19 ha tenido una “rápida evolución”, que se “transmite principalmente por gesticulas respiratorias de personas que tosen o estornuden con ellas”, y que puede afectar a personas que “no muestren síntomas aparentes al principio del curso de la enfermedad mediante antipiréticos”. La suspensión amplia y general de desembarque de pasajeros por vía aérea, como medida temporal de choque, dada la necesidad de impedir el ingreso de personas con COVID-19, es una medida alternativa menos restrictiva que había intentado el Gobierno, al no impedir el ingreso y el aislamiento preventivo obligatorio.

82. Aunque muchas naciones del planeta no han optado por un cierre tan duro de sus fronteras aéreas, la suspensión general de desembarque de pasajeros por vía aérea, no es ajena a las herramientas que han sido utilizadas para enfrentar la pandemia. De la información registrada en las bases de datos de organismos como el Programa Mundial de Alimentos de las Naciones Unidas, (ii) la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, el Programa de Transporte Aéreo, y (iv) el Programa Mundial de Alimentos de las Naciones Unidas, se pudo identificar que hasta la fecha, la mayoría de las naciones ha establecido prohibiciones o restricciones al ingreso de pasajeros, lo que refleja en la siguiente tabla:[110]

Prohibición de ingreso	OACI	OCDE	AITA
Cualquier persona	Paraguay, Perú, República Dominicana, Egipto, Irak, Jordania, Kuwait, Líbano, Arabia Saudita, Emiratos Árabes Unidos, Túnez, Turquía, Ucrania, Kenia, Madagascar, Uganda, Ghana, India, Myanmar, Sri Lanka, Tailandia, Vietnam.	Uruguay, Paraguay, Panamá, República Dominicana, Italia, Bélgica, Bosnia y Herzegovina, Marruecos, Senegal, Sierra Leona, Costa de Marfil, Ghana, Mauritania, Kenia, Egipto, Arabia Saudita, Turquía, India, Vietnam, Malasia, Nigeria.	Tailandia, Argentina, República Dominicana, Ecuador, India, Myanmar, Pakistán, Panamá, Perú, Sri Lanka, Turkmenistán, Ucrania, Venezuela, Turquía, Senegal, Kenia, Marr Túnez, Jordania, Líbano, Egipto.
Extranjeros, no residentes, e individuos sin permisos de trabajo	Bolivia, Brasil, Chile, Uruguay, Canadá, Costa Rica, Cuba, El Salvador, Guatemala, Honduras, Qatar, Alemania, Italia, Kazajistán, Lituania, Polonia, Suiza, Sudáfrica, Australia, Indonesia, Malasia, Mongolia, Nueva Zelanda, Singapur.	Chile, Brasil, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Dinamarca, Finlandia, Estonia, Lituania, Polonia, República Checa, Austria, Montenegro, Túnez, Indonesia, China, Sudáfrica, Israel, Rusia, Australia, Nueva Zelanda.	Bolivia, El Salvador, Australia, Costa Rica, Alemania, Honduras, Indonesia, Israel, Italia, Kazajistán, Lituania, Nueva Zelanda, Polonia, Suiza, Uruguay, China, Bosnia y Herzegovina, Sudáfrica, Costa de M
Nacionales europeos no	Austria, Bélgica, Croacia, República Checa, Francia, Grecia, Islandia, Holanda, Noruega, España.	Islandia, Suecia, Alemania, Bulgaria, Noruega.	Austria, Bélgica, Croacia, Francia, Grecia, Islandia, Holanda, Noruega, Es Suecia.
Extranjeros de países de alto riesgo	Estados Unidos, Hungría, Bangladesh, Japón, Filipinas, Botsuana, Togo.	Indonesia, Rumania, España, Suiza, Holanda, Estados Unidos, Kazajistán, Japón, Angola, Togo, Mali.	Estados Unidos, Bangladesh, Japón, Hungría, Angola
No hay prohibición, controles de salud	México, Nicaragua, Tayikistán, Zambia, Tanzania, Ruanda, Corea del Sur.	México, Canadá, Eslovenia, Reino Unido, Irlanda, Corea del Sur.	Canadá, México, Nicaragua, Corea del Sur.

83. Respecto de las medidas tomadas, estas se pueden dividir en cuatro tipos de prohibiciones de ingreso: (i) a extranjeros residentes, (ii) a extranjeros no residentes o que no posean un permiso de trabajo, (iii) a extranjeros no europeos de países considerados como de alto riesgo, por haberse convertido en foco de la pandemia o contar con casos de Covid-19. No obstante, se decretaron algunas excepciones a las reglas mencionadas. El primer grupo de extranjeros pueden salir, por vía aérea, vuelos humanitarios, de carga, de repatriaciones, de emergencia y estatales. A

posible evidenciar que algunos Estados admiten el ingreso de viajeros de tránsito, funcionarios que carga, profesionales de la salud, expertos en el tema de la crisis, y diplomáticos. El supuesto del nu europeos, los cuales aceptan que nacionales de otros países ingresen, siempre que sean europeos y país de origen. Dentro de los países de alto riesgo se catalogan, entre otros, Estados Unidos, China, Francia, Alemania, Suiza, Reino Unido, Japón, y Holanda. Por último, existe un grupo pequeño de ninguna clase de prohibición ni restricción al movimiento de sus ciudadanos y los nacionales de otr sistema de controles de salud en los aeropuertos, como medir la temperatura, solicitar una declarac condiciones de salud, y en pocos casos, la realización de la prueba del Covid-19 a los viajeros prov Unos cuantos Estados, clasificados en esta categoría, restringen la entrada únicamente de pasajeros China.[111]

84. De igual manera, la intervención realizada como respuesta a las preguntas de la Corte Constituc Secretaria Jurídica, señaló que “Colombia no es el único país que ha implementado la suspensión d sido diferentes los Gobiernos que han tomado tal decisión como medida de prevención, contención Entre estos, destacó Australia, India, Jordania, Arabia Saudita, El Salvador, Israel, Estados Unidos, Ecuador, Argentina, Chile, Honduras, Perú, y Guatemala. Esta medida, según la señora Secretaria J la entrada de personas provenientes del exterior, por motivo de su nacionalidad u origen, sino con e virus en Colombia.

85. Migración Colombia explicó en su intervención que el Ministerio de Salud declaró la emergenc sanitarias para evitar la propagación, pero que “en el transcurso de las dos semanas siguientes, las a Nacional evidenciaron la necesidad de adoptar medidas más drásticas para mitigar la transmisión”[de Defensa Jurídica del Estado resaltó “la facilidad de propagación” del virus y recordó que la prin fue “una viajera proveniente de Italia, que llegó por el Aeropuerto Internacional El Dorado de Bogc que esta medida es “una de las más eficaces”[115]. Así mismo, la Aeronáutica Civil resaltó que “el para la comunidad científica, y en tal sentido, se encontró necesario, con base a los análisis de evol ingreso”. [116] En este mismo sentido se refirieron el Procurador General de la Nación,[117] la Uni Daniel Eduardo Londoño de Vivero[119], los estudiantes y profesores de la Universidad de los Anc Pueblo[121] en sus respectivas intervenciones.

86. En síntesis, la suspensión amplia y general de desembarque de pasajeros por vía aérea es una m tomar acciones de contención efectivas, luego de haber intentado dos opciones de restricción de los fracasaron (permitir el ingreso de todos pero exigir cumplimiento de medidas sanitarias a los pasaje Popular China, de Italia, de Francia y de España, y permitir el ingreso de nacionales, pero sometién obligatorio).

87. Con relación a la **necesidad jurídica**, la intervención conjunta de la Secretaria Jurídica de la Pr Ministra de Transporte explicó que “no había en el ordenamiento previsiones legales que fueran su objetivos de prevenir la propagación del virus. (...) Además (...) una limitación (...) a la libre circ ley, [por lo que] se imponía la emisión del Decreto”. [122] Los intervinientes no realizaron conside excepción del Procurador General de la Nación quien afirmó que “resulta adecuado estimar que las expedición del decreto analizado habrían sido insuficientes (...) por lo que resultaba indispensable l legislativo para establecer medidas extraordinarias”.

88. Para la Sala, sí era jurídicamente necesario expedir la medida de suspensión de desembarque de que se analiza. Las restricciones generales de una libertad fundamental de la cual goza toda persona objeto de las competencias democráticas del Congreso, en especial en el caso de los nacionales, ten dispone expresamente la reserva democrática de ley (Art. 24).[124] Una vez revisado el ordenamie en la cual se prevea la posibilidad de establecer una medida excepcional como la suspensión del de los connacionales. En efecto, las normas existentes se enfocan en la posibilidad de negar el ingreso

nacionales. De igual manera, el ingreso de extranjeros residentes en el país, que ya cuentan con cédulas de garantía que no pueden ser desconocidas por decreto (Art. 100 de la CP).

89. El derecho al ingreso de los connacionales es un derecho fundamental reconocido no solo en la Constitución (Núm. 5, Art. 22 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos), sino también en el artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. En tal sentido, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos garantiza el derecho a entrar en su propio país (Art. 12). En consecuencia, es claro que el derecho de connacional al país no podría ser limitado por cualquier motivo ni, de cualquier forma, sino que del mismo debe derivar una regulación que tenga fuerza de ley, y que por la urgencia de tomar medidas de contención no es viable que sea decretada por el Congreso de la República la promulgación de esta medida.

90. No hay una necesidad jurídica directa de utilizar la facultad extraordinaria del estado de emergencia para restringir el ingreso de extranjeros en general. De hecho, esta posibilidad está previamente establecida en los artículos 2.2.1.11.3.1. y 2.2.1.11.3.2. del Decreto Único Reglamentario 1067 de 2015,[129] motivo por el cual el Gobierno expedir la Resolución 408 del 15 de marzo de 2020,[130] con la cual solo se suspendía el ingreso de extranjeros. La Sala considera que la necesidad jurídica de ordenar la suspensión de desembarque frente a los extranjeros residentes en el país con cédula de extranjería, los cuales se encuentran en una situación de emergencia, requiere un nivel de protección más alto. De hecho, la Constitución establece la posibilidad que tiene el extranjero de acceder a los derechos políticos a los extranjeros, si son residentes en Colombia (Art. 100, inc. 3). La reserva de derechos es aún mayor si se trata, por ejemplo, de personas que además tienen una familia en Colombia.

91. Finalmente, en este caso no aplica el juicio de incompatibilidad, porque no hay normas ordinarias que colisionen con el estado de excepción, según lo dispuesto en el artículo 12 de la LEE.

7.1.6. La suspensión amplia y general de desembarque de pasajeros por vía aérea es una medida que no es absoluta

92. Para la Sala Plena de la Corte, la primera medida de suspender la llegada de pasajeros de vuelos extranjeros es desproporcionada, en tanto que la restricción de ingreso no es total. Si lo fuera, se sacrificaría en exceso a muchas personas colombianas que no lograron regresar al país antes de la suspensión de los vuelos. Para el Gobierno, la medida debe ser interpretada con una excepción amplia, que no pone en riesgo los derechos de las personas colombianas o extranjeras residentes en Colombia. En consecuencia, la Sala Plena de la Corte, por las razones que se exponen a continuación.

93. La intervención conjunta de la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República y de la Mininterior para adoptar la medida “se adoptó de tal manera que los nacionales colombianos que estando fuera tuvieran la intención de ingresar al país contemplada en el artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos se garantice el derecho a la circulación”. [131] Además, los intervinientes Universidad Externado [132] y la Defensoría del Pueblo [133] consideran que el Decreto no tiene en cuenta la situación de los colombianos en el exterior que no han podido regresar. La Sala Plena de la Corte, que acepta la medida.

94. La medida de restricción al desembarque de pasajeros supone una limitación considerable de lo importante para las personas, por lo que debe ser sometida a un escrutinio estricto. En todo caso, en el presente caso, la medida busca un fin que es imperioso, cuál es la prevención y contención del ingreso de un número de personas que ingresen infectadas, y adoptando las medidas sanitarias para aquellos casos que se presenten. La medida no está excluida del ordenamiento, ni siquiera para el legislador de emergencia. La medida adoptada, no existen medios alternativos menos restrictivos, de hecho los mismos fueron intentados por el Gobierno. La medida no es desproporcionada en sentido estricto.

95. En el presente caso encuentra la Sala que existe una tensión entre principios y derechos constitucionales y la necesidad de tomar medidas efectivas para la prevención, contención y mitigación de los efectos de

a la vida y a la salud de la población en general, pero en especial de las personas con fragilidad frer susceptibles a padecerla y, en tal caso, a enfrentar consecuencias mortales. Por el otro lado, se encu nacionales y extranjeros residentes en Colombia, con cédula de extranjería, que requieren regresar a necesidad. A esto se suma que muchos de ellos se encuentran en naciones en las cuales el riesgo de extranjeros, sumada a una precaria o limitada situación económica, los puede poner en un altísimo

96. La medida adoptada por el Gobierno nacional fue suspender de manera amplia y general el dese no haber dado resultado una política menos restrictiva que, justamente, buscaba dar la posibilidad c extranjeros residentes en el país, siempre y cuando se sometieran a un aislamiento preventivo oblig apartado anterior, es claro que la medida que se analiza de suspensión amplia y general era necesar de controlar el ingreso de la pandemia al país, a través del arribo de personas infectadas. Es una me para prevenir, contener y mitigar, una pandemia cuyo comportamiento exacto y cierto aún no se co riesgos mortales que pueden enfrentar las personas.

97. Como se indicó desde el inicio de la presente Sentencia, la medida de suspensión de desembarq general pero no es absoluta. La medida, en su diseño, advierte que “solo se permitirá el desembarq ingreso o de conexión en territorio colombiano), “en caso de emergencia humanitaria, caso fortuito debe contar con la “previa autorización” de dos instituciones (la Unidad Administrativa Especial de Administrativa Especial Migración Colombia, en el marco de sus competencias).[134]

98. Las categorías 'emergencia humanitaria', 'caso fortuito' y 'fuerza mayor' adquieren una relevanci cuanto de estas depende la posibilidad de ejercer el derecho a ingresar a Colombia. De la forma cor persona podrá o no ingresar por vía aérea al país. El concepto de 'emergencia humanitaria' está emp humanitaria', el cual suele entenderse, precisamente, como una situación de emergencia que deman El concepto suele estar asociado con desastres naturales, conflictos generalizados o desplazamiento Las emergencias humanitarias pueden entenderse como “situaciones excepcionales que ponen en ri personas, y pueden ser causadas por las fuerzas de la naturaleza o por la acción humana”.[136] Situ demandan ayuda humanitaria de alto grado, pues ponen en riesgo la dignidad de las personas. Son s convertirse en catástrofes.

99. Los conceptos de fuerza mayor y caso fortuito, por su parte, son instituciones propias del derecl ordenamiento jurídico colombiano. El Artículo 64 del Código Civil iguala los términos, al establec fortuito el imprevisto o que no es posible resistir, como un naufragio, un terremoto, el apresamiento ejercidos por un funcionario público, etc.” De acuerdo con el Diccionario del español jurídico, el ca podido preverse, que no hubiera podido preverse o que, previsto, fuera inevitable”, y la fuerza may inevitable que altera las condiciones de una obligación”.[137] Aunque existe un amplio debate en l uno de estos términos, que no compete a esta Corte exponer en detalle ni entrar a dirimir, se puede del caso fortuito es lo imprevisible de la situación, el de la fuerza mayor es lo irresistible.

100. Para la Sala es claro que el texto de la norma es abierto, no cerrado, pues no establece de form específicas de aplicación de la regla. Por ejemplo, no se contempla que en la situación de fuerza ma cuenta las condiciones que atraviesan las personas en el lugar del exterior en el que se encuentran y necesidad de tener que entrar al país por razones de fuerza mayor. Se debe incluir el estar varado s una pandemia que afecta, como su nombre lo advierte, a toda la humanidad a lo largo y ancho del p dependiendo del caso, puede ser imprevisible, irresistible o incluso ambas. El texto no permite una atender las solicitudes y reclamos de connacionales en situación de vulnerabilidad, incluso en paíse excepción fijada debe ser comprendida de una manera amplia, de tal suerte que sea sensible con la connacionales en el extranjero, brindando una oportunidad amplia y equitativa a todas. Además, ba personas tienen derecho a que el Estado las proteja especialmente cuando estén “en situaciones de c

101. Así pues, teniendo en cuenta que la medida contenida en el artículo 1° del Decreto legislativo amplia para que las personas que quieran regresar, siendo nacionales o extranjeras residentes en Colombia de que se encuentran en una situación de fuerza mayor, caso fortuito o emergencia humanitaria. Por sus competencias constitucionales, legales y reglamentarias, existentes y que se determinen para el efecto, logísticamente cómo se llevarán a cabo tales ingresos por vía aérea excepcionales, tal como lo ha hecho con las personas que se encuentren en situación de vulnerabilidad.

7.1.7. La suspensión amplia y general de desembarque de pasajeros por vía aérea no es una medida

102. Finalmente, la Sala advierte que la primera medida analizada no es discriminatoria. La suspensión de ingreso de pasajeros por vía aérea es un tratamiento diferenciado con base en algún criterio sospechoso de discriminación, esto es, por razones de origen nacional o familiar, opinión política o filosófica o de otras categorías sospechosas. En efecto, la suspensión de ingreso de pasajeros por vía aérea fue establecida en general sin hacer tal tipo de distinciones. Se trata de un trato igual en Colombia por igual, sin importar su país o su región. Se trata a los nacionales igual que a los extranjeros, sin distinción en razón al origen nacional. Tampoco la interpretación que la Corte considera desproporcionada es discriminatoria. En tal caso la rigidez es igualmente amplia e indiscriminada. Así, aunque los derechos de los extranjeros tienen un alcance diferente y se regulan separadamente (Arts. 24 y 100 de la CP), se garantiza un trato igual. Fundándose en un criterio objetivo y razonable, la capacidad de un ser humano para enfrentar la pandemia, sin importar cuál es su origen nacional o su nacionalidad actual, se da un trato igual a todos. Al no emplearse criterios discriminatorios y al tener sustento el trato dado a las personas en criterios objetivos, no se incurre en un trato discriminatorio.

7.1.8. La suspensión amplia y general de desembarque de pasajeros por vía aérea, en tanto no es arbitraria, es constitucional

103. En conclusión, la Sala encuentra que la suspensión amplia y general de desembarque de pasajeros por vía aérea es una excepción amplia, es acorde al orden constitucional vigente. La medida cumple con los criterios de conexidad material, de motivación suficiente, de ausencia de arbitrariedad, de intangibilidad, de no contradicción, de incompatibilidad, de necesidad, de proporcionalidad y de no discriminación. Por tanto, la Sala declara la constitucionalidad de lo que respecta a esta medida. El Gobierno debe establecer operativa y logísticamente cómo se llevarán a cabo los ingresos excepcionales, dando prioridad, como corresponde, a quienes se encuentren en una situación de vulnerabilidad. No viola el derecho de una persona colombiana o extranjera residente en el país al limitar su ingreso por vía aérea internacional, para prevenir, contener y mitigar los efectos de una pandemia altamente contagiosa, y garantizar un trato igual y se brinden opciones excepcionales que no impongan barreras ni cargas desproporcionadas a las personas en situación de vulnerabilidad.

7.2. Segunda medida, facultad de Migración Colombia para negar el ingreso de extranjeros

104. La segunda medida que el decreto contempla se encuentra prevista en el párrafo 3 del artículo 100 de la Constitución. La Unidad Administrativa Especial de Migración Colombia ejerce el principio de soberanía del Estado en el territorio colombiano, en el marco de sus competencias, el ingreso de cualquier extranjero al territorio colombiano. Una vez efectuada la segunda medida, la Sala encuentra que satisface los juicios de constitucionalidad aplicables, como lo establece el artículo 100 de la Constitución.

7.2.1. La facultad de Migración Colombia para negar el ingreso de extranjeros, “en cualquier caso, tiene como finalidad enfrentar la emergencia por la pandemia”

105. La segunda medida cumple con los juicios de conexidad material y de finalidad, si se interpreta de acuerdo con el artículo 100 de la Constitución. En efecto, el párrafo 3° del artículo 1° del Decreto Legislativo analizado establece expresamente que la Unidad Administrativa Especial de Migración Colombia, “en el marco de sus competencias, podrá negar el ingreso de cualquier extranjero al territorio colombiano, en ejercicio del principio de soberanía del Estado.” La Secretaría Jurídica de la Unidad Administrativa Especial de Migración Colombia y la Secretaría de Transportes en su intervención conjunta consideraron que “una interpretación sistemática de la norma

busca es (...) que Migración Colombia pueda negar el ingreso a extranjeros cuando lo estime necesario de las intervenciones abordó el juicio de conexidad y finalidad de la segunda medida.

106. En efecto, como ya se ha evidenciado, existe un estrecho vínculo entre el Decreto 417 de 2020 que satisface la conexidad externa, pues con el primero se declaró “el estado de emergencia económica nacional”, a partir del cual se expidió el segundo decreto en comento, que tiene la finalidad de “prevenir que se encuentren en el territorio nacional”. En estos términos, también se observa que la segunda medida de conjurar e impedir la extensión del virus, y está encaminada a detener su propagación y contagio debido a que reconoce la posibilidad de que Migración Colombia, con el fin de contener la propagación en cualquier caso, niegue el ingreso al país a un extranjero, lo cual podría suceder ante la solicitud de ingreso en caso de emergencia humanitaria, caso fortuito o fuerza mayor que se contempla en la primera medida analizada para conjurar la crisis, pues existe un alto riesgo de que el virus se propague así la persona que ingrese a Colombia lo cual sería aún más riesgoso en el caso de tenerse certeza de que el extranjero que solicita ingreso es

107. Ahora bien, como el texto establece que la medida se puede tomar 'en cualquier caso', literalmente en cualquier eventualidad, así esta no tenga nada que ver con la emergencia ocasionada por la pandemia de restringir el ingreso. Sin embargo, como lo advierte el Gobierno en su intervención en el proceso, “esta norma permite comprender que lo que se busca es impedir el ingreso de extranjeros al territorio colombiano para que no propague el mencionado virus”, así pues, a su juicio se debe entender que “Migración Colombia puede negar el ingreso a un extranjero cuando lo estime necesario para cumplir ese fin, además de por las causas que el ordenamiento jurídico colombiano sostiene el Ejecutivo, el parágrafo 3° del Artículo 1° del Decreto legislativo 439 de 2020 debe ser interpretado literalmente. La medida sólo puede ser entendida como parte de las herramientas para enfrentar las causas de la emergencia sanitaria, la prohibición de ingreso que se imponga a un extranjero con base en el Decreto legislativo 439 de 2020. La prohibición de ingreso que se haga deberá tener relación, en cualquier caso, con la emergencia sanitaria que se busque al aplicar la medida deberá ser directa y específicamente orientada a la finalidad de detener la emergencia. No es otro el sentido que el propio Ejecutivo le ha dado a la medida.

108. Así mismo, la conexidad interna entre la segunda medida y las consideraciones del decreto anterior que se le concedió se usa para enfrentar la emergencia sanitaria del COVID-19. Precisamente, la razón de ser de la medida de Migración Colombia podría impedir el ingreso de un extranjero, en cualquier caso relacionado con la emergencia sanitaria, pues ello podría agudizar la propagación del virus en el territorio nacional.

109. Así pues, se concluye que la segunda medida analizada, a partir de una interpretación sistemática y en relación con la finalidad buscada, en tanto como lo señala el propio Gobierno, cuando la facultad de Migración Colombia en cualquier caso, por un asunto relacionado directa y específicamente con la emergencia de la pandemia viola el espíritu que el legislador de emergencia le ha dado.

7.2.2. La facultad de Migración Colombia para negar el ingreso de extranjeros, “en cualquier caso con relación a la emergencia”

110. La segunda medida sí cuenta con una motivación suficiente. El Gobierno presentó los siguientes argumentos: (i) la posibilidad de que Migración Colombia pueda negar el ingreso a un extranjero, por cualquier motivo, bajo estudio indicó que el COVID-19 generó una situación de emergencia sanitaria declarada a nivel nacional, según la Ley 12 de 1947,[143] cada Estado puede tomar medidas para impedir la propagación del virus y la navegación aérea. Además, señaló que el virus “se transmite de persona a persona pudiendo transportarse en pasajeros infectados”; y (ii) en la intervención explicó que la facultad que se otorga al Ministerio de Salud en la norma permite comprender que lo que se busca es impedir el ingreso de extranjeros (...) con el fin de prevenir la crisis, resalta, al igual que el Gobierno, que no existe justificación o motivación alguna que pretenda sustentar la medida en cualquier caso, sin relación alguna con la emergencia a causa de la pandemia.

7.2.3. La facultad de Migración Colombia para negar el ingreso de extranjeros, “en cualquier caso de arbitrariedad, de intangibilidad y de no contradicción específica

111. La segunda medida cumple con los requisitos de ausencia de arbitrariedad, intangibilidad y no

112. Con relación a la **ausencia de arbitrariedad**, en la intervención conjunta de la Secretaria Jurídica de la Ministra de Transporte se expresó que “Migración Colombia puede negar el ingreso a extranjeros para cumplir ese fin, además de por las (sic) causas que el ordenamiento jurídico se lo permite”. [146] En consecuencia, Colombia podría negar el ingreso a un extranjero por cualquier motivo no evidencia alguna vulneración del ejercicio de las facultades extraordinarias en estados de emergencia. Ello debido a que: (i) no interfiere con las ramas del poder público, y de los órganos del Estado. Por el contrario, la función de Migración Colombia del decreto, es armónica con el artículo 2.2.1.11.3.2. del Decreto Único Reglamentario 1067 de 2015[147] misma facultad de negar el ingreso de un extranjero por razones de soberanía nacional. (ii) De ningunos organismos y las funciones básicas de acusación y juzgamiento. Y (iii) no vulnera el núcleo esencial de los derechos de los extranjeros. Expresamente la Constitución (Art. 100 de la CP) no permite razones de orden público, subordinar o negar el ejercicio de determinados derechos civiles a los extranjeros. En el ordenamiento jurídico se encuentra que el artículo 2.2.1.11.3.2. del Decreto Único Reglamentario 1067 de 2015[147] y el artículo 2011[149], establecen que por razones de soberanía nacional es posible que Migración Colombia negar el ingreso a Colombia. En consecuencia, la Sala considera que esta medida no es arbitraria pues se soporta en una medida válida en el contexto ordinario ajeno al estado de emergencia. Esta postura no fue rechazada por al

113. La segunda medida no restringe ninguno de los derechos intangibles que han sido expresamente reconocidos en disposiciones. En efecto, el ingreso de un extranjero al país no es un derecho intangible en los estados de emergencia limitado con la delegación que de la soberanía del Estado se le realiza a Migración Colombia. Esta medida no vulnera la Constitución (Art. 100 de la CP), el bloque de constitucionalidad (Arts. 12 y 13 del Pacto Internacional de Derechos Políticos,[150] Art. 22 de la **Convención Americana Sobre Derechos Humanos**[151] y el **Art. 1.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos**).[152] Esta postura no fue cuestionada por los intervinientes.

114. Finalmente, se observa que la segunda medida no contraría de manera específica la Constitución. En consecuencia, desconoce el marco de referencia del Ejecutivo en un estado de emergencia. Esto dado que la posibilidad de negar el ingreso de un extranjero con fundamento en la soberanía nacional no está prohibida por la Constitución. Esta medida encuentra respaldo en el ordenamiento, como ya fue resaltado.[153] Además, en línea con el marco de referencia en estados de emergencia, que se encuentra previsto en los artículos 47, 49 y 50 de la LEE: (i) ya se demostró que existe una conexión material y finalidad (ver párr. 75 y 76 supra); (iii) no se trata de una medida sobre tributos o derechos de los trabajadores.

7.2.4. La facultad de Migración Colombia para negar el ingreso de extranjeros, “en cualquier caso de necesidad fáctica

115. La segunda medida supera el juicio de **necesidad fáctica**. Dada la complejidad de la situación de emergencia y su prevención y contención, es preciso que las autoridades migratorias cuenten con una facultad amplia de negar el ingreso de cualquier extranjero, en ejercicio del principio de soberanía del Estado. Ahora bien, se trata de una autorización legal a Migración Colombia en el contexto de la pandemia ante vuelos, por ejemplo, de Colombia. La facultad amplia en cabeza de Migración Colombia es precisa para poder tomar una decisión relacionada con la entrada del virus.

116. Y la medida también es **necesaria jurídicamente**. A pesar de existir en el ordenamiento normativo la facultad de Migración Colombia, no lo hacen en el contexto específico de la pandemia y de la emergencia. De acuerdo con el parágrafo 2° del Artículo 1°, se podría generar la confusión de si la regla general de Migración Colombia en estas circunstancias. Podría considerarse que cuando se autoriza el ingreso de un vuelo, los extranjeros que están autorizados a ingresar en virtud de las normas del Decreto legislativo 439 de 2020, siempre y cuando se ci

La norma es necesaria para dejar en claro que la autorización de Migración Colombia existe en el legislativo, con la misma amplitud que se contempla reglamentariamente de forma ordinaria.

7.2.5. La facultad de Migración Colombia para negar el ingreso de extranjeros, “en cualquier una discriminación

117. La medida analizada es razonable constitucionalmente incluso a la luz de un juicio estricto, te afectación de los derechos del extranjero que busca ingresar al país y que se establece una distinció nacional. La medida busca un fin imperioso, como fue analizado previamente, que pretende preven pandemia que es causa de la emergencia. Es una protección a los derechos a la vida y la salud de la grado de la amenaza. El medio elegido no está prohibido de forma general ni específicamente en el y es necesario, como se mencionó, para actuar con la celeridad que demanda la pandemia.

118. La norma establece un trato diferente con respecto a las personas nacionales, en tanto Migraci facultad en su caso. No obstante la Sala considera que la medida no supone un trato diferenciado in situaciones diferentes que tienen lugar a derechos distintos. Para las personas nacionales, se trata de a su propia comunidad, en la cual se encuentran sus raíces. No ocurre lo mismo con las personas ex el punto de vista nacional, ni desde el punto de vista de los derechos humanos y regionales, es lo m un extranjero. Los extranjeros y los nacionales no son comparables en este aspecto.

7.2.6. La facultad de Migración Colombia para negar el ingreso de extranjeros, “en cualquier

119. Para la Corte la segunda medida analizada, a saber, la facultad que se concede a Migración Co extranjeros, “en cualquier caso” es constitucional por cuanto cumple con todos los parámetros y cri consecuencia, se declarará exequible el Parágrafo 3° del Artículo 1° del Decreto legislativo 439 de

7.3. Tercera medida, procedimientos sanitarios preventivos obligatorios

120. La tercera medida que se deriva del Decreto 439 de 2020 consiste en la aplicación de un conju durante (i) el ingreso al territorio nacional de viajeros y tripulaciones exceptuadas y (ii) la permanen considera que la tercera medida cumple los juicios de constitucionalidad, como pasa a explicarse. I

“Artículo 1. Suspensión de ingreso al territorio colombiano. [...]

Parágrafo 1. Se exceptúan de lo anterior a los tripulantes, personal técnico y directivo, y acompañar aérea, quienes deberán cumplir con el protocolo establecido por el Ministerio de Salud y Protección Especial de Aeronáutica Civil.[154]

Parágrafo 2. Los pasajeros excepcionalmente admitidos deberán cumplir con las medidas sanitarias Ministerio de Salud y protección Social y demás autoridades competentes sobre este asunto en part

[...]

Artículo 2. Medidas sanitarias preventivas. Las medidas sanitarias preventivas de aislamiento y cua obligatorio cumplimiento para quienes ingresen al territorio colombiano en los términos del presen

La cuarentena se llevará a cabo en el lugar de residencia que escoja la persona si es nacional colom hospedaje, sufragado con sus propios recursos, si es extranjero. El lugar escogido para la cuarenten catorce (14) días.

Parágrafo. Las tripulaciones deberán cumplir con el protocolo establecido por el Ministerio de Salu Administrativa Especial de Aeronáutica Civil.”

121. Para el primer supuesto la normativa establece que quienes están exceptuados de la prohibición del Protocolo del Ministerio de Salud y Protección Social y la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil (Decreto 417 de 2020), y las medidas sanitarias de prevención de contagio que adopten dichas instituciones y las de Dentro del Protocolo mencionado y otras normas del Ministerio de Salud y Protección Social, es por lo que deben implementar las autoridades aeroportuarias y de salud, y seguir los individuos que circulan por el país, las medidas sanitarias que adquieren rango de obligación legal y, ante todo, que dan la autorización a las autoridades en el contexto de la pandemia.

122. En cuanto a las medidas aplicables a todo aquel que permanezca en el país, el decreto dispuso que las medidas sanitarias de aislamiento y cuarentena de catorce días serán de obligatorio cumplimiento para quienes ingresen al país en los términos del presente Decreto. La cuarentena se llevará a cabo en el lugar de residencia que escoja el individuo residente permanente, o en un hospedaje, sufragado por sus propios recursos, si es extranjero. El Decreto podrá ser modificado durante los catorce días”.[157]

123. Según la Guía del Ministerio de Salud y Protección Social “Orientaciones para el tamizaje de viajeros y la restricción de circulación del nuevo coronavirus Covid-19”, el aislamiento es una medida dirigida a separar a una persona de quienes pueden estarlo, de una enfermedad transmisible y potencialmente infecciosa de aquellos que no lo son del Covid-19.[158] De igual manera, en el Reglamento Sanitario Internacional se establece que se debe restringir el movimiento de personas enfermas o contaminadas, con el objetivo de prevenir la propagación de una infección.

124. Por otro lado, la misma Guía del Ministerio de Salud y Protección Social dispuso que la cuarentena de actividades de las personas presuntamente sanas que hayan estado expuestas durante el periodo de cuarentena pueden tener efectos en la salud poblacional”.[160] En el mismo sentido, el Reglamento Sanitario Internacional establece la restricción de actividades y/o separación de las personas de las que no están enfermas, para prevenir la propagación del virus.

7.3.1. Los procedimientos sanitarios durante el ingreso y permanencia de pasajeros y tripulaciones y la conectividad

125. La Secretaria Jurídica de la Presidencia y la ministra de Transporte, explicaron que en la parte de la Guía se describen una serie de normas que, entre otras cosas, regulan las medidas sanitarias para impedir la propagación de enfermedades contagiosas por tráfico aéreo, por lo que se evidencia una relación específica entre las motivaciones y las medidas sanitarias adoptadas.[162] Por su parte, la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado señaló que la restricción de actividades y/o separación de las personas que el Decreto impone, guardan una inescindible y estrecha relación con la declaración del estado de emergencia, porque están directa y específicamente destinadas a evitar la extensión de sus efectos.

126. Las medidas de aislamiento y cuarentena también superan este juicio porque existe un vínculo entre las medidas de aislamiento y cuarentena de las sanas, y restringir las actividades diarias de todos, con los motivos que dieron lugar a la declaración de emergencia, con lo cual se satisface el cumplimiento de la **conexidad externa**. Esto, porque pretenden evitar la propagación de la enfermedad al evitar el contacto físico entre personas y aumentar el distanciamiento social, lo que se evidencia en las consideraciones del Decreto 417 de 2020,[164] la cual consiste en la solicitud a los países de la Organización Mundial de la Salud de acciones urgentes para confinar y aislar los casos confirmados y sospechosos.[165] Ello demuestra una relación directa y específicamente encaminada a conjurar las causas de la perturbación y a impedir la extensión de sus efectos.

127. Adicionalmente, partiendo del criterio de **conexidad interna**, la medida tiene una relación estrecha con el estado de emergencia que aquí se estudia, porque el Gobierno dispuso como una de las consideraciones para su expedición las medidas sanitarias para impedir la propagación de la enfermedad, como lo es el aislamiento de casos y sus contactos. La Presidencia en la intervención realizada resaltó que en la parte considerativa del Decreto legislativo se establecieron normas que, entre otras cosas, regulan las medidas sanitarias para impedir la propagación de enfermedades contagiosas por tráfico aéreo, por lo que se evidencia una relación específica entre las motivaciones y las medidas sanitarias adoptadas.

por lo que se evidencia una relación específica entre las motivaciones del decreto mismo y las medidas

128. Por tanto, es claro que las medidas sanitarias para el ingreso y permanencia de pasajeros y tripulaciones establecidas en el Decreto legislativo 439 de 2020, guardan conexidad y tienen la finalidad de enfrentar una emergencia.

7.3.2. Las medidas sanitarias durante el ingreso y permanencia de pasajeros y tripulaciones tienen un fundamento suficiente.

129. Las medidas que se derivan del procedimiento que se debe seguir durante el ingreso de pasajeros y tripulaciones cumplen el requisito de **motivación suficiente**, dado que el Gobierno sí presentó las razones precisas para la implementación de las mismas. Dentro de las consideraciones que justifican la expedición del Decreto 439 de 2020 se hace alusión a la Ley 9 de 1979, que establece que corresponde al Estado, como regulador en materia de salud, expedir las disposiciones necesarias para asegurar una adecuada situación de higiene y seguridad en todas las actividades, con la prevención y control de enfermedades infecciosas.[167]

130. El aislamiento y la cuarentena son medidas que cumplen el requisito de **motivación suficiente**, dado que el Gobierno presentó razones precisas y adecuadas para fundamentar la implementación de las mismas. Dentro de las consideraciones que justifican la expedición del Decreto 439 de 2020 se hace alusión a la Ley 9 de 1979, que establece que corresponde al Estado, como regulador en materia de salud, expedir las disposiciones necesarias para asegurar una adecuada situación de higiene y seguridad en todas las actividades, como reglamentar los procedimientos para la prevención y control de enfermedades infecciosas.[168]

131. Otro de los fundamentos manifestados en el Decreto mencionado es que el Gobierno, mediante el Decreto 439 de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social “adoptó las medidas preventivas de aislamiento y cuarentena de personas que arribaran a Colombia procedentes de la República Popular de China, de Italia, Francia y España”, “[l]a Organización Mundial de la Salud reportó un aumento exponencial en los casos confirmados, por lo que era necesario adoptar medidas preventivas para la salud de todas las personas que se encuentran en el territorio colombiano frente al Covid-19.[170]” En el Decreto 439 de 2020, y el Reglamento Sanitario Internacional, se establece que el objetivo del aislamiento y cuarentena es la prevención de la propagación de una infección, como lo es el Covid-19.

132. El Gobierno fundamentó la urgencia de contener la propagación por medio de estas medidas e interdicciones al mencionar que, según expertos, el Covid-19 se puede transmitir de persona a persona, mediante gotas respiratorias, contacto directo con superficies inanimadas y aerosoles por microgotas (permanencia del virus en superficies). La Organización Mundial de la Salud recomendó aislar los casos sospechosos y de contacto. Asimismo, el Ministerio de Salud y Protección Social en los “Lineamientos Generales para el Uso de Tapabocas Convencional y Máscaras de Alta Eficiencia” establece que los virus de origen respiratorio pueden tener un rango de difusión de un metro.[171]

7.3.3. Las medidas sanitarias durante el ingreso y la permanencia de pasajeros y tripulaciones no vulneran la arbitrariedad, intangibilidad y no contradicción

133. Ninguna de las medidas descritas es arbitraria, vulnera algún derecho intangible, ni presentan un fundamento suficiente. La **ausencia de arbitrariedad** no sobrepasan los límites dentro de los cuales puede actuar el ejecutivo en el normal funcionamiento de las ramas del poder público, pues de acuerdo con la Ley 9 de 1979 el Gobierno puede adoptar medidas para el control y prevención de enfermedades infecciosas.

134. Tampoco **contrarían de manera específica** la LEEE, la Constitución Política o los tratados internacionales ratificados por Colombia, pues ninguna norma prevista en estos instrumentos jurídicos prohíbe las medidas sanitarias reseñadas con anterioridad. Por el contrario, en el artículo 31 del Reglamento Sanitario Internacional, los Estados parte exigen un examen médico y otras medidas profilácticas cuando sea necesario para detener la propagación de una enfermedad, siempre que este sea lo menos invasivo e intrusivo y se logre el objetivo de salud pública. La expedición de otras medidas sanitarias que impidan y controlen la propagación de la enfermedad

Sanitario Internacional se dispone que si hay un riesgo inminente para la salud pública, el Estado nacional y en la medida de lo necesario para controlar el riesgo, debe someter a los viajeros a aislar salud.

135. Finalmente, respecto al juicio de **intangibilidad**, las medidas durante el ingreso y permanencia en el territorio nacional que pueden llegar a verse limitados con las exigencias establecidas no vulneran ningún de

7.3.4. Decretar legislativamente medidas sanitarias durante el ingreso y permanencia de pasajeros y leyes

136. En primer lugar, se advierte que ninguna de las medidas sanitarias para pasajeros y tripulaciones en el territorio nacional suspende alguna ley, por lo que no es necesario justificar la **incompatibilidad** de

137. Las medidas sanitarias aplicables a pasajeros y tripulaciones durante el ingreso y permanencia en el territorio nacional requieren de un requisito de necesidad fáctica y jurídica, como se explica a continuación.

138. Es **necesario fácticamente** que las personas que excepcionalmente ingresen al país, cumplan con las medidas de contención al contagio y propagación de la pandemia. Esto, en especial, por la condición asintomática que estarían ingresando excepcionalmente y podrían ser un vector de contagio. Las medidas también requieren de un requisito de **necesidad jurídica**. Las normas se requieren para dar carácter de ley a las obligaciones mencionadas y dejar en cabeza de las autoridades aeroportuarias, que quedan autorizadas para determinar el cumplimiento de estas medidas.

139. Ahora bien, aislar a los enfermos o posibles contagiados y restringir las actividades normales (como la movilidad y la separación) son acciones indispensables, porque aseguran un distanciamiento físico entre los enfermos y quienes supuestamente se encuentran sanos. La Ministra de Transporte Angela María Orozco Gómez, en las preguntas realizadas por la Magistrada ponente, que las medidas sanitarias tendientes a evitar la propagación de la enfermedad son necesarias por el riesgo que supone la enfermedad para la vida humana y la salud de las personas. La Administrativa de la Aeronáutica Civil señaló que el aislamiento es una medida completamente efectiva. Para esta Sala es claro que hasta tanto no se tenga una vacuna o un tratamiento efectivo, las medidas sanitarias son indispensables (si no las únicas por ahora), para enfrentar efectivamente la pandemia del Covid-19. La cuarentena es necesaria para reducir las posibilidades de contacto, lo que disminuye el riesgo de propagación de contagio. La medida es, por tanto, **necesaria fácticamente**.

140. Las medidas analizadas cumplen con el juicio de **necesidad jurídica**, en tanto se requieren para la implementación de medidas sanitarias que se habían tomado y, a la vez, autorizan legislativamente a las autoridades sanitarias nacionales a adoptar y las modifiquen cuando corresponda. En efecto, el parágrafo segundo del artículo primero del Decreto 1073 de 2015, excepcionalmente admitidos “deberán cumplir con las medidas sanitarias de prevención de contagio y protección Social y demás autoridades competentes sobre este asunto en particular” sin determinar la necesidad de autorización legal específica para el contexto de la pandemia.

141. El Artículo 2º presenta una situación similar, a pesar de hacer referencia expresa a la medida de cuarentena siguiente,

“Las medidas sanitarias preventivas de aislamiento y cuarentena de catorce (14) días serán de obligación para quienes ingresen al territorio colombiano en los términos del presente Decreto.

La cuarentena se llevará a cabo en el lugar de residencia que escoja la persona si es nacional colombiano o en un hospedaje, sufragado con sus propios recursos, si es extranjero. El lugar escogido para la cuarentena será por un periodo de catorce (14) días.”

142. La norma analizada hace referencia a la medida de manera explícita pero en términos tales que dice que las medidas preventivas de aislamiento y cuarentena serán de obligatorio cumplimiento. El carácter de obligación legal a las medidas sanitarias existentes y dejar en claro la autorización legal respectivas. Este propósito de autorización es aún más claro en el parágrafo del Artículo 2° en cuanto cumplir con el protocolo establecido por el Ministerio de Salud y protección Social y la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil.

143. En conclusión, teniendo en cuenta las consideraciones anteriores, la Sala concluye que las medidas sanitarias a las tripulaciones que excepcionalmente ingresen al territorio nacional reseñadas son **necesarias** tanto **jurídicamente** como **medicinalmente**.

7.3.5. Decretar legislativamente medidas sanitarias durante el ingreso y permanencia de pasajeros y tripulaciones discriminatorio

144. Las medidas sanitarias son proporcionadas y no implican tratos discriminatorios. Se trata de medidas que buscan una finalidad que no sólo es legítima sino, además, imperiosa, por cuanto suponen el riesgo de la propagación del virus que da lugar a la pandemia que dio lugar a la emergencia. El medio elegido para la restricción de la movilidad está prohibido en términos generales, ni específicamente en el contexto de la legislación de emergencia, sólo es adecuado o conducente, sino que es necesario para lograr controlar la propagación del virus y lo advierte el Gobierno, ante la falta de una vacuna o de tratamientos ante la infección, los medios de transporte se convierten en medios indispensables y necesarios. Finalmente, no se sacrifican principios, valores o derechos fundamentales.

145. De otra parte, las medidas no establecen tratos discriminatorios. No emplean ningún criterio de distinción que se emplea en este caso es ser un pasajero que excepcionalmente fue autorizado a ingresar al territorio nacional que también entra excepcionalmente. Establecer el deber de cumplimiento de medidas sanitarias a quienes ingresan al territorio nacional no distingue a aquellas personas que deben tener precauciones de quienes no, en especial en el momento de la emergencia legislativa revisado. En efecto, al inicio de la pandemia, en Colombia la medida más importante de control al ingreso de pasajeros contagiados al País.

7.3.6. Los procedimientos sanitarios preventivos obligatorios son medidas que se ajustan a la Constitución

146. En conclusión, para la Sala Plena, Decretar legislativamente medidas sanitarias durante el ingreso de pasajeros y tripulaciones en el territorio nacional, cumple todos los requisitos de constitucionalidad que deben tenerse en cuenta en una emergencia. En consecuencia, corresponde a la Sala declarar la exequibilidad de los parágrafos 1° y 2° del Decreto legislativo 439 de 2020.

7.4. Cuarta medida, responsabilidad impuesta a los pasajeros, los tripulantes, las aerolíneas, y las autoridades

147. El Decreto 439 de 2020 estableció en el artículo 3 que “las aerolíneas tendrán la obligación de cumplir con las condiciones de excepción alguna, la suspensión y condiciones indicadas en el presente Decreto, conforme al procedimiento de Aeronáutica Civil, todas las recomendaciones sanitarias para evitar contagios de Covid-19; y sanciones administrativas y penales en caso de incumplimiento de las medidas sanitarias”.

148. En el artículo 4 señala que, “los pasajeros y tripulantes de la aeronave que excepcionalmente ingresen al territorio nacional con lo dispuesto en el presente Decreto deberán reportar, de manera inmediata, a las autoridades sanitarias si presentan síntomas compatibles con el Covid-19. Si los síntomas se presentan durante el trayecto de ingreso de la tripulación y atender de forma obligatoria el protocolo que, para el efecto adopte el Ministerio de Salud y Protección Social en el artículo 5 que, “el Instituto Nacional de Salud, las Secretarías Distritales y Departamentales de Salud y Migración Colombia deberán: (i) cumplir con las obligaciones establecidas en el artículo 2 de la Resolución 1000 de 2019”.

del Ministerio de Salud y Protección Social, o la norma que sustituya, modifique o derogue y; (ii) v sanitarias preventivas establecidas en el presente Decreto”. [176]

149. Las responsabilidades que se derivan del artículo 5 consisten en que (i) la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia adoptar medidas para facilitar la disponibilidad de tripulaciones y personal aeronáutico; y (ii) el Ins Distritales y Departamentales de Salud, y la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia el cumplimiento de las medidas sanitarias preventivas establecidas en el decreto analizado; y (b) C de la Resolución 380 de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social, según el cual cada entidad previstas.

150. Es pues una medida general que, a través de tres artículos, establece el carácter legal de las obligaciones excepcional de pasajeros internacionales al país, con especial énfasis en la definición de competencias respectivas para que adopten las medidas del caso.

151. El Instituto Nacional de Salud debe: (1.1.) efectuar las pruebas comprobatorias respectivas y a efecto, y (1.2.) coordinar las acciones con las direcciones territoriales de salud de nivel departamental dependencia que haga sus veces. Las Secretarías Distritales y Departamentales de Salud deben: (2.1) la población residente en su jurisdicción con especial énfasis en los niños, niñas y personas mayores epidemiológico a las personas que arriben a Colombia, según el registro que para el efecto les remita personal en los puntos de entrada al país para que se realice la evaluación preliminar de los viajeros cuenten con aeropuertos que reciban vuelos internacionales; y (2.4.) reportar al Instituto Nacional de Salud se realicen las pruebas confirmatorias.

152. Finalmente, la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia debe: (3.1.) verificar que República Popular China, Italia, Francia y España cuenten con póliza de salud o se encuentren afiliados al Seguro Social en Salud o a los regímenes especiales o de excepción; (3.2.) elaborar el registro de viajeros y monitorear y llevar a cabo el control migratorio en el marco de la soberanía nacional de las personas en las oficinas de migración de los mencionados países las medidas sanitarias preventivas adoptadas por los países positivos para COVID-19 y el tratamiento suministrado; y (3.5.) autorizar o negar el ingreso y la permanencia en el ejercicio del principio de soberanía del Estado. Aunado a lo previsto en la Resolución 380 de 2020, el párrafo 2 del artículo 5 del decreto bajo estudio, esto es, reportar a las secretarías de salud de los departamentos de los pasajeros que por excepción ingresen al país.

7.4.1. La responsabilidad de las aerolíneas, los pasajeros, las tripulaciones y las entidades públicas, resolver la emergencia por la pandemia

153. Responsabilidades de las aerolíneas. La obligación de informar a todos los usuarios sobre (i) la medida del decreto, (ii) las recomendaciones sanitarias para evitar el contagio del virus, y (iii) las sanciones administrativas por incumplimiento de las últimas; supera este juicio, porque existe una relación entre esta y los motivos de estado de emergencia, con lo cual se satisface el cumplimiento de la conexidad externa. Esto, porque la información científica y reglamentaria necesaria para que los individuos tengan pleno conocimiento para prevenir el contagio de la enfermedad. Dicha finalidad está directa y específicamente encaminada a evitar que se impida a impedir la extensión de sus efectos. De igual manera, así lo manifestó el Procurador General de la Nación en el decreto, al decir que los deberes de las aerolíneas tienen un nexo con el suministro de información. Adicionalmente, partiendo del criterio de conexidad interna, la medida tiene un vínculo estrecho con la medida que se estudia, porque el Gobierno dispuso como una de las consideraciones para su expedición la necesidad de impedir la propagación de la enfermedad, por medio de la navegación aérea, entre las que la Organización Mundial de la Salud la divulgación de las medidas preventivas.

154. El Procurador General de la Nación, coincide con esta posición en el concepto rendido. Concluye que

clara para mitigar el efecto del contagio, por lo que tiene una conexidad externa con el Decreto 417 se satisface la conexidad interna, porque existe una relación entre las consideraciones del presente de aerolíneas, al Gobierno haber fundamentado la introducción de la medida, entre otras, en el artículo consagra la facultad de cada estado para tomar medidas efectivas con el objetivo de evitar la propagación por medio de la navegación aérea.

155. Responsabilidades de los pasajeros y tripulantes. Reportar de manera inmediata a las autoridades. El artículo 19 tiene una relación estrecha con los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de emergencia y el cumplimiento de la conexidad externa. Se pretende identificar posibles casos de contagio, una vez ingresados al país o durante el vuelo. Dicha finalidad está directa y específicamente encaminada a conjurar las consecuencias y la extensión de sus efectos, pues así se puede separar a estas personas de otras que estén sanas. Asimismo, la medida tiene un vínculo con las motivaciones del decreto mismo, porque el Gobierno dispone que deben cumplir las normas de entrada, inmigración y sanidad, al ingreso o mientras se encuentren dentro del territorio ejecutivo señaló como una de las consideraciones el deber de las personas de velar por el mejoramiento de su salud personal y de los miembros de su familia, cumpliendo las instrucciones técnicas y las normas de las autoridades.[182]

156. Responsabilidades de las autoridades nacionales competentes. Las obligaciones otorgadas a las autoridades por la conexidad material y de finalidad (Párr. 27 y 28 supra). Al igual que en los anteriores casos, el requisito de finalidad al observar la relación directa y específica que existe entre el Decreto 417 y el Decreto 439 de 2020 se cumple en las medidas para contenerla. El juicio de finalidad también se cumple en razón a que cada una de las referidas autoridades públicas que tienen relación con el objeto del decreto, están directa y específicamente encaminadas a conjurar el contagio y la propagación del virus. Las responsabilidades de cada entidad resaltan funciones de coordinación, monitoreo, reporte, verificación, registro, informes y permisos, entre otras, con las cuales se busca contener la crisis. Evidente la conexidad interna entre las consideraciones del decreto bajo análisis y esta medida de deberes de las autoridades públicas. En efecto, el decreto analizado se justifica en la emergencia sanitaria causada por la pandemia de COVID-19, por lo que se puede señalar las responsabilidades particulares que frente a la pandemia deben cumplir las entidades públicas para alcanzar el objetivo de conjurar la crisis.

7.4.2. La fijación de responsabilidad de los pasajeros, los tripulantes, las aerolíneas, y las entidades públicas es suficiente

157. Los deberes establecidos cumplen el requisito de **motivación suficiente**, dado que el Presidente dispuso medidas adecuadas para fundamentar la implementación de las mismas.

158. Responsabilidades de las aerolíneas. En el caso de las aerolíneas, dentro de las consideraciones del Decreto 439 de 2020, se hace alusión a la recomendación de la Organización Mundial de la Salud (OMS) de monitorear y actualizar el diagnóstico y divulgar el conocimiento de la situación de salud de la comunidad, para prevenir el daño en la salud”. [183] Finalmente, el Gobierno dispuso que, de acuerdo con el artículo 14 Ley 9 de 1979, se tomen medidas efectivas para impedir la propagación por medio de la navegación aérea de enfermedades.

159. Responsabilidades de los pasajeros y tripulantes. Respecto de los pasajeros y tripulaciones, un artículo 19 del Decreto 417 de 2020, es lo dispuesto en el artículo 598 de la Ley 9 de 1979, [185] la cual dispone que toda persona debe velar por la conservación y la recuperación de la salud personal y la de su familia, evitando acciones u omisiones que pongan en riesgo su salud y la de los miembros de su familia, cumpliendo las instrucciones técnicas y las normas obligatorias que dicten las autoridades competentes. Esto es suficiente para justificar las motivaciones del decreto de monitorear y aislar los posibles casos para lograr la mitigación del contagio. El artículo 19 dispuso que las tripulaciones y los pasajeros deben cumplir con las leyes y reglamentos de un Estado.

pasaportes, aduanas y sanidad a la entrada, salida o mientras se encuentren dentro del territorio nacional. De responsabilidades a las autoridades, el Gobierno explicó en las consideraciones del decreto analizado “la adopción de parte de todas las entidades del Estado y de los particulares de las acciones necesarias para proteger a los habitantes, con la finalidad de (...) evitar el contagio”.

160. Responsabilidades de las autoridades nacionales competentes. También se advierte que, a lo largo del proceso legislativo estudiado, una y otra vez se hace referencia a las diferentes entidades del Estado que tienen asignadas las medidas que se están fijando. Se resalta, de hecho, la necesidad de la eficiencia y efectividad del control que hasta al momento se habían dado.

7.4.3. Juicios de ausencia de arbitrariedad, de intangibilidad y de no contradicción en la cuarta medida.

161. La cuarta medida cumple con los requisitos de ausencia de arbitrariedad, intangibilidad y no contradicción.

162. En efecto, el señalamiento de las responsabilidades de las aerolíneas, pasajeros y tripulaciones en el presente decreto no es una actuación que evidencie arbitrariedad del Ejecutivo. (i) De ninguna manera suprime funciones básicas de acusación y juzgamiento. (ii) No vulnera el núcleo esencial de algún derecho constitucionalmente protegido. Las responsabilidades asignadas se encuentran bajo el marco del ordenamiento jurídico previamente establecido y las funciones normales, que al aplicarse a la situación de la pandemia no genera una afectación en particular. Y (iii) no interfiere con el funcionamiento de las ramas del poder público, y de los órganos del Estado. Por el contrario, cada una de ellas delegan mediante el decreto, responden a funciones previamente establecidas. Así, el Procurador General ha expresado el concepto que los deberes de colaboración no son arbitrarios, porque simplemente reiteran la necesidad expresada previamente en la ley.[187]

163. En el caso de las entidades públicas, funciones previamente establecidas se comprueban al observar:

(a) Con relación a la Aeronáutica Civil, los artículos 1 y 2 del Decreto 823 de 2017[188] establecen: (1) “vigilar y controlar a los proveedores de servicios a la aviación civil, el uso del espacio aéreo colombiano y de (2) “coordinar con el Ministerio de Transporte la definición de políticas y planes generales de aeronáutica dentro de los planes generales de aeronáutica civil, propendiendo por el desarrollo aeronáutico del país”. El Decreto 1601 de 1984 establece que dicha entidad tiene el deber de “colaborar en la capacitación y desarrollo intersectorial”.

(b) En cuanto al Instituto Nacional de Salud, el Decreto Ley 4109 de 2011 establece en sus artículos: (1) “vigilancia y seguridad sanitaria en los temas de su competencia”, “actuar como coordinador de las redes especiales”, y de (2) “Coordinar y articular, en el ámbito de sus competencias, la prevención, superación y mitigación de los riesgos que afecten la salud pública, con las entidades nacionales y territoriales”. Se le asignaron a la entidad en comento en normas tales como el artículo 1 del Decreto 2774 de 2011 y el Decreto 780 de 2016.

(c) Frente a las secretarías distritales y departamentales de Salud, el Decreto 780 de 2016[191] dispone en su artículo 2.8.8.1.1.9. que tienen la función de (1) “gerenciar el Sistema de Vigilancia en Salud Pública en su infraestructura y el talento humano necesario para la gestión del Sistema y el cumplimiento de las acciones en su jurisdicción”, de (2) “la inspección, vigilancia y control del Sistema único de Habilitación, certificación y autorización de las Entidades Departamentales y Distritales de Salud, la cual se ejercerá mediante la realización de las visitas de verificación de la situación de la salud de su área de influencia, con base en la información generada por la vigilancia epidemiológica permitan definir áreas prioritarias de intervención en salud pública y orientar las acciones de control en su área de su jurisdicción”, y de (4) “dar aplicación al principio de complementariedad en los términos de la Ley 1712 de 2014, en la situación de salud pública de cualquiera de los municipios o áreas de su jurisdicción lo requieran y lo permitan”.

(d) En cuanto a la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, el artículo 2.2.1.11.3.2. de

2015 establece la facultad de inadmitir o rechazar el ingreso de un extranjero “Cuando por razones migratoria así lo determine mediante procedimiento señalado en acto administrativo”. De otro lado 2011 establecen que tiene la función de (1) “autoridad de vigilancia y control migratorio de extranjero marco de la soberanía nacional y de conformidad con las leyes y la política que en la materia define la vigilancia y el control migratorio de nacionales y extranjeros en el territorio nacional”, “Llevar el registro y efectuar en el territorio nacional la verificación migratoria de los mismos”, (3) “Capturar, registrar, y actualizar información de carácter migratorio y de extranjería para la toma de decisiones y consolidación de pases de ingreso y salida, el intercambio de información y cooperación con otros organismos nacionales e internacionales, bajo el marco de Relaciones Exteriores y las demás entidades competentes”.

164. La cuarta medida tampoco contraría de manera específica la LEEE, la Constitución Política o los tratados humanos ratificados por Colombia, pues ninguna norma prevista en estos instrumentos jurídicos primarios imponga un deber de informar a los usuarios sobre las condiciones de salud pública de un Estado o ciudad; ni que (ii) los individuos reporten sobre sus condiciones de salud a las autoridades competentes en caso de enfermedad desconocida, que no tiene cura y puede propagarse a gran velocidad entre las personas, seres humanos.

165. Responsabilidades de las aerolíneas. En el caso de las aerolíneas, el artículo 14 de la Ley 12 de 1993 y el Reglamento Sanitario Internacional señalan que los Estados parte adoptarán todas las medidas prácticas para asegurar que los operadores de los medios de transporte informen a los viajeros sobre las medidas adoptadas por la Organización Mundial de la Salud y adoptadas por los Estados parte.[193] Vale la pena resaltar que el Procurador General de la Nación, se advierte que las responsabilidades establecidas en cabeza de las aerolíneas, porque ello se deriva de la colaboración de los particulares, para identificar y reportar casos compatibles con el Covid-19.

166. Responsabilidades de los pasajeros y tripulantes. Respecto de los pasajeros y tripulantes el Reglamento Sanitario Internacional y la recopilación y tratamiento de datos por parte de las autoridades para evaluar y manejar un riesgo con el concepto emitido por la Procurador General de la Nación, las responsabilidades establecidas en cabeza de las aerolíneas y tripulaciones no desconocen la Constitución, porque ello se deriva de la colaboración de los particulares que presentaron síntomas de Covid-19.

167. Responsabilidades de las autoridades nacionales competentes. Frente a las facultades o responsabilidades de las autoridades nacionales competentes bajo análisis encuentran un amplio respaldo en el ordenamiento jurídico ordinario, el cual se incluyó en el decreto analizado. Finalmente, en línea con el marco de referencia del Ejecutivo previsto en los artículos 47, 49 y 50 de la LEEE: (i) ya se demostró que sí se cumple con los criterios de necesidad; (ii) no se trata de una medida sobre tributos; y (iii) con la medida no se restringe, de forma directa, derechos fundamentales.

168. Con relación al juicio de **intangibilidad**, la Sala considera que no se restringe algún derecho de los pasajeros y tripulantes o responsabilidades o funciones que le fueron asignadas a las aerolíneas, los pasajeros y tripulantes y no afecta algún derecho intocable, sino que se enfocan a conjurar e impedir el contagio y la propagación del virus, aunque la medida puede restringir de cierta forma la libertad de empresa porque les impone la obligación de reportar casos, reseñada, ello no supone la afectación a un derecho humano, por lo que tampoco vulnera ninguno de los derechos reconocidos en la Constitución. Con respecto a las obligaciones establecidas para los pasajeros y tripulantes, pues se limita un derecho de los pasajeros y tripulantes a transmitir información de aspectos íntimos de sus vidas. Finalmente, con las responsabilidades de coordinación, de protección, seguimiento, reporte, verificación, registro, informes y permisos, entre otros, no vislumbran la afectación de algún derecho en particular.

7.4.4. La fijación de responsabilidad de los pasajeros, los tripulantes, las aerolíneas, y las entidades competentes necesarias que no suspenden legislación vigente

169. En primer lugar cuanto al juicio de incompatibilidad, se observa que en esta medida no genera y, por tanto, no es necesario analizar si ello es incompatible con el estado de excepción. De hecho, no estableció alguna responsabilidad extraña a las que se pueden exigir a las aerolíneas, los pasajeros y ni da autorización alguna que implique desconocer el marco normativo aplicable vigente.

170. Responsabilidades de las aerolíneas. La obligación de informar por parte de las aerolíneas es necesaria enterados de cuál es la situación y grado de contagio en el País, tengan conocimiento para saber cuáles son las condiciones de vida que la pandemia supone, sepan qué mecanismos utilizar para protegerse de unas determinadas consecuencias de incumplir los protocolos establecidos por el Gobierno, lo cual satisface el juicio de necesidad es **necesaria jurídicamente**, en tanto que da condición de obligación legal a exigencias que hasta ahora no eran de carácter reglamentario fundamentalmente. Es también determinante que se de autorización en el contexto a las obligaciones en cuestión. A saber, a la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil (Art. 33 de la Ley de Protección Social (Arts. 4° y 5° revisados). Podría alegarse que el Gobierno, por conducto del Ministerio de Transporte, había expedido la Resolución 408 del 15 de marzo de 2020, la cual en su contenido contenía información que aquí se estudia y que por tanto no era necesaria la norma que ahora se analiza. [197] Sin embargo, el deber legal que adquiere cumplir el Protocolo del Ministerio de Salud y Protección Social y la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, sólo surge a partir de estas autorizaciones amplias que se reconocen en el texto revisado, sobre las que se introducida por el decreto legislativo.

171. Responsabilidades de los pasajeros y tripulantes. Solicitar el reporte de sintomatología para identificar el caso es indispensable, pues permite aplicar los tratamientos inmediatos para curar a los contagiados y aislarlos de las personas sanas, y así, impedir el contagio y una mayor propagación del virus. Ello satisface el requisito de necesidad en el caso anterior, para la Sala también existe **necesidad jurídica**, en tanto no había otra manera de adoptar estas medidas, que podían ya existir de cierta manera en el ordenamiento, y ante todo, necesarias para autorizar estas medidas en el contexto de la pandemia, ante la restricción de ingreso de pasajeros.

172. Responsabilidades de las autoridades nacionales competentes. La tercera faceta de la cuarta medida es de necesidad por razones similares. En lo que concierne a la necesidad fáctica, esta es evidente al verificar que las responsabilidades a las entidades públicas pertinentes responde a la declaratoria de emergencia sanitaria para conjurar la crisis. Por tanto, es necesario que cada entidad pública que se articula para atender las responsabilidades que debe asumir para ayudar a superar la problemática del contagio y propagación de los casos anteriores, las medidas también son necesarias jurídicamente por cuanto le dan fuerza legal a la excepción a la restricción de ingreso, y porque constituyen, ante todo, reglas de autorización a las autoridades para atender la pandemia (las Unidades Administrativas Especiales de la Aeronáutica Civil y de Migración Colombiana).

173. En conclusión, el Decreto legislativo 439 de 2020 estableció medidas necesarias jurídicamente y fácticamente para el ingreso excepcional de pasajeros y tripulación, por parte de aerolíneas y de las entidades oficiales a las que se refieren las acciones al respecto.

7.4.5. La autorización de la fijación de las responsabilidades de los pasajeros, los tripulantes, las aerolíneas y las autoridades pertinentes, específicamente consideradas, son medidas proporcionales y no discriminatorias.

174. Para la Sala, las medidas analizadas no imponen cargas irrazonables o desproporcionadas sobre las obligaciones específicas ni a las autoridades o a las aerolíneas. Teniendo en cuenta que no se afectan los derechos constitucionales de manera grave, y que por tanto no es necesario que se haga un escrutinio constitucionalmente razonable constitucionalmente. Como se dijo, persigue un fin que es legítimo a la luz de la Constitución en la emergencia por la pandemia. El medio elegido (autorizar la fijación de obligaciones para pasajeros y tripulantes por las autoridades competentes) no está prohibido, y no desconoce ninguno de los límites materiales y sustantivos impuestos por la Constitución. Además, no sólo es efectivamente conducente sino necesaria para asegurar que en los casos de ingreso excepcional se minimicen al máximo los posibles efectos adversos de propagación de la pandemia.

175. Ahora bien, por la defensa de estos valores y derechos involucrados en la emergencia, los otros valores, principios o derechos constitucionales igualmente importantes. En efecto, el Artículo obligación de información que no es ajena a sus funciones y que no implica una carga desproporcionada o materiales que deban ser destinados. Avisar a todos los usuarios, sin excepción alguna, la suspensión del Decreto legislativo analizado, todas las recomendaciones sanitarias para evitar el contagio del nuevo virus, las sanciones administrativas y penales en caso de incumplimiento de las medidas sanitarias, no implican una carga desproporcionada para las empresas. De hecho, dadas las restricciones aéreas, ni siquiera supondrán las cargas ordinarias de ingreso de pasajeros. Ahora bien, darle la autorización respectiva a la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica, desconocer o desproteger valor, regla, principio o derecho constitucional alguno. De hecho, al dar lugar a estas actividades, por lo que darle la competencia para imponer esta obligación en los términos del presente ordenamiento jurídico.

176. Establecer que los pasajeros y tripulantes de la aeronave que excepcionalmente puedan ingresar al país, de manera inmediata, a las autoridades sanitarias del lugar en donde se encuentren, si presentan síntomas compatibles con el COVID-19, no supone cargas desproporcionadas a los derechos de estas personas, y por el contrario es el de los valores y derechos importantes. Si los síntomas se presentan durante el trayecto, se tiene la obligación legal de informar a las autoridades de forma obligatoria el protocolo que, para el efecto, adopte el Ministerio de Salud y protección Social. El deber de establecer las reglas aplicables en estos casos, en este contexto de pandemia, tampoco desprotege o desconoce los derechos constitucionales. Por supuesto, las reglas que en virtud de esta autorización disponga el Ministerio de Salud y Protección Social de manera independiente y esta decisión no implica ninguna suerte de aval de constitucionalidad previo al decreto del Ministerio en pandemia, por supuesto, debe ser ejercida razonable y ponderadamente.

177. Por último, el Artículo 5° analizado autoriza al Ministerio de Salud y de la Protección Social a reglamentar las medidas sanitarias a varias instituciones (al Instituto Nacional de Salud, las secretarías distritales y departamentales y la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia). Estas obligaciones están contempladas en el artículo 10 de la Ley 1712 de 2010 del Ministerio de Salud y Protección Social, pero pueden estar en la “norma que sustituya, en el momento de cumplimiento de las medidas sanitarias preventivas establecidas en el presente decreto. Esta autorización en el contexto de la pandemia y de las restricciones a los viajeros, sólo podía tener lugar en este decreto. Las obligaciones que están siendo impuestas por el propio decreto, no existían antes. No se desconocen o afectan valores constitucionales al dar autorización al Ministerio a reglamentar estas cuestiones propias de la pandemia y las restricciones.

178. Adicionalmente, ninguno de los tres artículos implica un trato discriminatorio. No se establecen criterios que impliquen sospechosos de discriminación, en primer lugar. Y las clasificaciones establecidas se fundan en criterios objetivos y razonables. Las obligaciones se imponen a las empresas de aviación de pasajeros comerciales, en tanto la limitación de ingreso de pasajeros. Autorizar que se fijen obligaciones a estas empresas es razonable en tanto es una manera de hacer cumplir la medida requerida se comunique, lo que permitirá contener y mitigar los efectos de la pandemia. Lo irrazonable sería imponer obligaciones a empresas que no tengan relación con estos pasajeros o estas tripulaciones. Las instituciones públicas que tienen una relación directa con el proceso de ingreso aeronáutico o son las autoridades sanitarias de los sitios a los cuales deben acudir para cumplir sus obligaciones sanitarias.

179. Y por supuesto, imponer obligaciones a las personas que entraron excepcionalmente al país desde el extranjero en calidad de pasajeros o de tripulación es un criterio objetivo y razonable de distinción. Permitir que las autoridades sanitarias del país que del contagio que llegaba al país desde el exterior, que fueran las personas que podrían haber ingresado al país, reportaran su situación, para poder tomar las medidas adecuadas y necesarias, a la luz del ordenamiento jurídico, que las competencias propias en estas materias con ocasión de contagios que se dan por razones de salud pública, son objeto de otras normas y regulaciones.

7.4.6. La autorización de la fijación de las responsabilidades de los pasajeros, los tripulantes, las aerolíneas y las autoridades pertinentes, específicamente consideradas, son medidas constitucionales.

180. Teniendo en cuenta el carácter de reglas de autorización necesarias y proporcionadas que tiene que las autoridades respectivas establezcan las obligaciones propias de los pasajeros y los tripulantes del país, así como de las aerolíneas y las autoridades respectivas, y que son medidas que cumplen el requisito constitucional, serán declarados exequibles los artículos 3°, 4° y 5° del decreto legislativo revisado.

7.5. Quinta medida, remisiones a sanciones por inobservancia de las medidas analizadas, dispuestas:

181. La quinta y última medida que contempla el Decreto legislativo 439 de 2020 (artículo 6) consigna la inobservancia de las medidas adoptadas en el presente Decreto, dará lugar a la sanción penal prevista a las multas previstas en el artículo 2.8.8.1.4.21 del Decreto 780 de 2016, o la norma que la sustituya, ya que el decreto legislativo analizado no contempla ni diseña sanciones autónomas en las que incurrirían las conductas contempladas, sino que hace remisión a la sanción penal y a multas administrativas a las que daría lugar las conductas contempladas en el decreto legislativo.

182. Además, prevé la competencia de las autoridades respectivas para modificar esta medida, al hacer remisión, pero advierte que será esta norma, o la que la sustituya, modifique o derogue. El Artículo 19 del Decreto 780 de 2016 establece la sanción de violación de medida sanitaria, a saber “el que viole medida sanitaria adoptada por la autoridad competente para la prevención o propagación de una epidemia, incurrirá en prisión de cuatro (4) a ocho (8) años.” Por su parte, el artículo 2.8.8.1.4.21 del Decreto 780 de 2016 establece las siguientes sanciones: “Multas. La multa consiste en la sanción pecuniaria que se impone por la violación de las disposiciones sanitarias, mediante la ejecución de una actividad o la omisión de una actividad sucesivas y su valor en total podrá ser hasta por una suma equivalente a 10.000 salarios diarios mínimos imponerse. // Las multas deberán cancelarse en la entidad que las hubiere impuesto, dentro de los términos de ejecución de la providencia que las impone. El no pago en los términos y cuantías señaladas, dará lugar a la ejecución forzosa de la multa.”

7.5.1. Las remisiones a sanciones por inobservancia de las medidas analizadas, dispuestas en el Decreto 780 de 2016, y tienen la finalidad de enfrentar la emergencia por la pandemia.

183. Las repercusiones a la inobservancia de lo estipulado en este decreto superan el juicio de conexión entre esta y los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de emergencia, con lo que se configura la **conexidad externa**. Hay un vínculo entre el decreto declaratorio y el presente, pues la medida tiene como finalidad evitar que se incurra en conductas contrarias a lo exigido para evitar el contagio, propagación y expansión en el territorio nacional, finalidad expuesta en las consideraciones del decreto declaratorio, y que está directa y específicamente ligada a la perturbación y a impedir la extensión y agravación de sus efectos.

184. Adicionalmente, partiendo del criterio de **conexidad interna**, la medida está ligada con las medidas adoptadas por el Gobierno en materia de transporte aéreo, porque el Gobierno manifestó en ellas la importancia de tomar acciones decididas, efectivas, e inmediatas por vía de la navegación aérea.[199] Establecer la autoridad para alterar o modificar tal sanción, es una consecuencia de la emergencia de la pandemia, que desarrolla expresamente la perspectiva que el propio decreto legislativo establece al considerar, a saber que las medidas deben constantemente “actualizarse”.

185. En el mismo sentido, la Ministra de Transporte Angela María Orozco Gómez, en respuesta a la solicitud de la Magistrada, señaló que en cualquier régimen jurídico las sanciones tienen como finalidad la disuasión a los destinatarios de las obligaciones a su cumplimiento, en este caso, para evitar la afectación de la actividad económica por la pandemia.[200] Finalmente, el Procurador General de la Nación en el concepto remitido señaló que las sanciones suponen acciones para mitigar el efecto del contagio, lo cual demuestra el nexo de conexidad externa entre el presente decreto y el estado de emergencia.[201] Mantener la competencia para poder modificar y actualizar dichas medidas es una consecuencia de tal medida, necesario para asegurar su eficiencia y efectividad.

7.5.2. Las remisiones a sanciones por inobservancia de las medidas analizadas, dispuestas en el Decreto 780 de 2016, tienen motivación suficiente.

186. Las remisiones a sanciones penales y administrativas cumplen el requisito de motivación suficiente, las razones precisas y adecuadas para fundamentar la implementación de las mismas. Dentro de la expedición del Decreto 439 de 2020 se hace alusión a la recomendación de la Organización Mundial de la Salud decididas para frenar la veloz propagación y expansión del virus, por el riesgo que supone, según el artículo 109 de la Constitución. Asimismo, se citó el artículo 598 de la Ley 9 de 1979, el cual establece el deber de las personas de conducta perjudicial, por lo que tienen la obligación de cumplir con las instrucciones técnicas y las normas competentes.[202] De igual manera, la Ministra de Transporte Angela María Orozco Gómez, en su rol de Magistrada ponente, señaló que la justificación de imponer consecuencias penales y administrativas y responsabilidades a cargo de tripulantes, pasajeros o aerolíneas es impedir la afectación de la salud pública.

7.5.3. Las remisiones a sanciones por inobservancia de las medidas analizadas, dispuestas en el Decreto 439 de 2020, cumplen los criterios de ausencia de arbitrariedad, intangibilidad y no contradicción.

187. Las remisiones a sanciones no son arbitrarias, no vulnera algún derecho intangible, ni presenta un perjuicio para la salud pública.

188. Respecto de la **ausencia de arbitrariedad** no sobrepasa los límites dentro de los cuales puede interrumpir el normal funcionamiento de las ramas del poder público. El mismo artículo 368 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo exige que las sanciones a los individuos acaten las normas sanitarias adoptadas por la autoridad competente.

189. El Ministerio de Salud haciendo uso de sus facultades ordinarias expidió el Decreto 780 de 2020 sobre vigilancia en salud pública y dispuso un conjunto de sanciones por inobservancia de medidas sanitarias. El artículo 6 del decreto que aquí se estudia.[204] Así, el Procurador General de la Nación dispuso en su concepto que las sanciones no son arbitrarias, porque simplemente reiteran la necesidad de una conducta establecida previamente.

190. Tampoco contrarían de manera específica la LEEE, la Constitución Política o los tratados internacionales ratificados por Colombia, pues ninguna norma prevista en estos instrumentos jurídicos, prohíbe la imposición de sanciones administrativas o penales para controlar la propagación de una pandemia. La Corte Constitucional en su sentencia T-025 de 2020 dijo que la Constitución ha dicho al respecto que, dentro de los esfuerzos estatales encaminados a garantizar el cumplimiento de la estructura de una política de salud pública, se han consagrado diversos tipos penales dirigidos a sancionar conductas que atentan contra la salubridad pública, como lo es generar el contagio masivo e indiscriminado de enfermedades. Finalmente, el Procurador General de la Nación en el concepto emitido dispuso que el artículo 6 no vulnera el derecho a la libertad de movimiento de la Constitución, dado que se trata de una mención a las sanciones que existían previamente.

191. Sanción pecuniaria por violación a disposiciones sanitarias. Si bien la medida impone un límite a la libertad de movimiento de la personalidad, porque los individuos deben pagar una suma dineraria en caso de desconocer alguna de las disposiciones dispuestas en este decreto, así no estén de acuerdo con ello, pero esto no genera una suspensión del ejercicio de la libertad o autonomía personal de forma amplia y generalizada, de forma permanente, sin razones que justifiquen la afectación de la protección intangible de un derecho fundamental. Así, se supera el juicio de **intangibilidad**.

192. Penal de prisión por desconocimiento de las medidas sanitarias. La penal de prisión en sí misma no vulnera el derecho a la libertad de movimiento de la personalidad, como intangible, no obstante las condiciones de hacinamiento de los establecimientos carcelarios y de los centros de detención transitoria, tal punto que ha dado lugar a la declaratoria de un estado de cosas inconstitucional por parte de esta Corte. El incumplimiento de las medidas dispuestas en este decreto, es una decisión previa del Legislador. Lo que debe resaltar que este castigo, de acuerdo al orden jurídico vigente, puede ser aplicado. Ahora bien, dada la naturaleza de la penal de prisión y de los centros de detención transitoria, es evidente que se requiere que se adopten las medidas necesarias para evitar el daño que se les pueda ocasionar a las personas. El hacinamiento genera graves afectaciones a la salud personal, y a no ser sometido a tratos inhumanos o degradantes, entre otras violaciones que ha reconocido la Corte.

193. Teniendo pleno conocimiento de las graves condiciones de hacinamiento de los centros de recepción y de los centros de detención transitoria, el Director del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, mediante Resolución 1144 de 2020, dispuso la implementación de medidas de emergencia penitenciaria y carcelaria, por las causales dispuestas en el artículo 92 de la Ley 170 de 1984.

destaca (i) la sobrevenida de graves situaciones de salud y de orden sanitario, o que las condiciones en el lugar; y (ii) el supuesto de que los niveles de ocupación de uno o más centros de reclusión afectan fundamentalmente de la población privada de la libertad.

7.5.4. Las remisiones a sanciones por inobservancia de las medidas analizadas, dispuestas en el Decreto, son necesarias jurídicamente

194. Establecer una sanción en caso de incumplimiento es indispensable para disuadir a los individuos de aumentar el contagio y propagando el virus, lo cual satisface el juicio de **necesidad fáctica**. En el punto 1.º del Transporte en la respuesta a las preguntas realizadas a la suscrita Magistrada, señaló que, ante las graves consecuencias altamente peligrosas para la salud, era necesario establecer las sanciones con el propósito de cumplir las obligaciones previstas para contener la pandemia.[212]

195. Ahora bien, en tanto se trata de una obligación de rango legal, era **necesario jurídicamente** que la norma reglamentaria, la que estableciese las concordancias necesarias en relación a cuáles son las sanciones en caso de incumplimiento.[213] En especial, por cuanto no se trata de una mera remisión sino, además, de una norma que la medida analizada introduce lo siguiente,

“La violación e inobservancia de las medidas adoptadas mediante el presente Decreto, dará lugar a la aplicación de las penas del Código Penal y a las multas previstas en el artículo 28.8.1.4.21 del Decreto 780 de 2016, o la nulidad de la misma si se deroga.”

196. Nuevamente el Presidente, como legislador de emergencia, crea una norma que busca regular la consecuencia de la multa impuesta, al decir cuál es la consecuencia del incumplimiento de las obligaciones fijadas por razones de fuerza mayor. Este contenido no fue revisado, al establecer una remisión genérica, no abierta. Esto es, no se están fijando las multas específicas como los castigos que necesariamente deben ser impuestos ante el incumplimiento. La norma legal que sean las multas actualmente contempladas, o aquellas que sean contempladas en la “norma que existiera esta norma, seguramente surgiría la duda de si el Gobierno podría modificar, reglamentarían los casos de incumplimiento del Decreto legislativo analizado. Es pues necesario que sea una norma legal la que establezca la remisión para determinar los criterios específicos de remisión a las sanciones aplicables por incumplimiento, así como eventuales cambios de la misma, por la autoridad competente.

197. Es decir, la quinta medida, de remisión a las sanciones por incumplimiento, Artículo 6º del Decreto, es necesaria tanto jurídicamente como fácticamente.

7.5.5. Las remisiones a sanciones por inobservancia de las medidas analizadas, dispuestas en el Decreto, son proporcionadas y no son discriminatorias

198. La quinta medida contemplada en el decreto legislativo es razonable constitucionalmente. Corresponde constitucionalmente, que está directamente relacionado con los propósitos de un estado de emergencia, a saber, proteger la salud y la vida de la población, frente a la pandemia por COVID-19, y evitar su causar. Esta finalidad se busca a través de un medio que no está prohibido y que, específicamente, no viola las prohibiciones expresas para la legislación de emergencia, como se analizó previamente. Y como se analizó, es tanto fácticamente como jurídicamente para alcanzar tal fin. Ahora bien, esta medida tampoco es desproporcionada en valores constitucionales en desmedro de otro valor, principio o derecho constitucional. Las remisiones a las autoridades competentes para indicar las sanciones precisas a imponer por incumplimiento de las normas, busca respetar el principio de colaboración armónica entre los poderes públicos, a la vez que propiamente posible los poderes constitucional y legalmente establecidos.

199. Por otra parte, la norma no establece ningún trato discriminatorio. No prevé trato alguno basado en discriminación. La diferencia de trato que contempla es justamente entre quienes cumplen el decreto legislativo revisado, es objetivo y razonable. Busca que los fines de salubridad pública y de la vida de las personas se garanticen efectivamente, desincentivando los comportamientos contrarios a las sanciones y castigos previstos.

7.5.6. Las remisiones a sanciones por inobservancia de las medidas analizadas, dispuestas en el Decreto legislativo 439 de 2020, son constitucionales.

200. En conclusión, teniendo en cuenta que el Artículo 6° analizado cumple con los parámetros establecidos en la Constitución para las normas legales de emergencia, la Sala declarará su exequibilidad.

7.6. Regla de vigencia

201. La última regla, el Artículo 7° del decreto legislativo analizado, se ocupa de la vigencia del mismo y deroga aquellas disposiciones que le sean contrarias. Para la Sala se trata de una norma necesaria para el orden jurídico y que no representa problemas de constitucionalidad en tanto no tiene ningún otro efecto.

8. Síntesis de la decisión

202. En el presente proceso se revisó de oficio la constitucionalidad del Decreto legislativo 439 de 2020, el cual establece cinco medidas con el fin de controlar el ingreso y el tránsito de personas en el territorio nacional frente a la pandemia del COVID-19. (1) suspensión amplia del desembarque de pasajeros procedentes del exterior por vía aérea (Art. 1); (2) negar el ingreso de ciudadanos extranjeros al territorio colombiano, en cualquier caso, por soberanía nacional (par. 3, Art. 1); (3) obligar a cumplir medidas de bioseguridad que deben cumplir, por un lado, los tripulantes, personal técnico y directivo, y acompañantes a la cabina, y por otro lado, los pasajeros excepcionalmente admitidos (par. 1 y 2, arts. 1 y 2); (4) imponer expresamente a las aerolíneas, al Instituto Nacional de Salud, las secretarías distritales y departamentales de Migración Colombia, y la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil (arts. 3, 4) las sanciones penales y pecuniarias aplicables por incumplimiento de medidas contempladas por el Decreto legislativo 439 de 2020.

203. Para la Sala la primera medida, la suspensión amplia y general de desembarque de pasajeros por vía aérea, con excepción establecida es contemplada de forma amplia. La medida cumple con los criterios de conexidad material, de motivación suficiente, de ausencia de arbitrariedad, intangibilidad, de no contradicción específica, de necesidad, de proporcionalidad y de no discriminación. Por tanto, la Sala declara la constitucionalidad de esta medida (Artículo 1° y parágrafos 1 y 4 del DL 439 de 2020).

204. La segunda medida analizada, a saber, la facultad que se concede a Migración Colombia para "negar el ingreso de ciudadanos extranjeros al territorio colombiano, en cualquier caso" es constitucional (Par. 3, Art. 1 del DL 439 de 2020). La expresión "en cualquier caso" está circunscrita a la situación de la pandemia y, por tanto, es una medida que cumple con los criterios de conexidad material, de motivación suficiente, de ausencia de arbitrariedad, intangibilidad, de no contradicción específica, de necesidad, de proporcionalidad y de no discriminación.

205. El tercer grupo de medidas, de carácter sanitario (Par. 2, Art. 1° y Art. 2° del DL 439 de 2020), cumplen con los criterios de finalidad, de conexidad material, de motivación suficiente, de ausencia de contradicción específica, de incompatibilidad, de necesidad, de proporcionalidad y de no discriminación. Por tanto, la Sala declara la constitucionalidad de estas normas, en tanto deben ser entendidas como reglas de autorización que permiten adoptar medidas sanitarias para los casos excepcionales de ingreso, contempladas a la prohibición de desembarque de pasajeros procedentes del exterior por vía aérea.

exterior.

206. De forma similar, la cuarta medida también es constitucional. Para la Sala imponer expresas retribuciones a las aerolíneas, al Instituto Nacional de Salud, las secretarías distritales y departamentales de Migración Colombia, y la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil (Arts. 3, 4 y 5 del Decreto 439 del 20 de marzo de 2020) es una medida que cumple con los criterios de constitucionalidad de finalidad, de conexidad material, de necesidad, de no arbitrariedad, intangibilidad, de no contradicción específica, de incompatibilidad, de necesidad, de no discriminación. Al igual que en el caso anterior, para la Sala Plena las normas eran necesarias en tanto dan las autoridades competentes tomar las medidas sanitarias adecuadas y necesarias, complementarias a las medidas de salud pública.

207. Finalmente, la quinta y última medida, las remisiones a sanciones penales y administrativas que se establecieron en el Decreto 439 del 20 de marzo de 2020) también es constitucional por cuanto cumple los criterios de finalidad, de conexidad material, de necesidad, de no arbitrariedad, intangibilidad, de no contradicción específica, de incompatibilidad, de necesidad, de no discriminación. La remisión normativa a las normas sancionatorias penales y administrativas es necesaria en tanto es una consecuencia jurídica, esto es, la consecuencia jurídica que implica la violación de las medidas adoptadas en el decreto que enfrentar la pandemia requiere que las medidas sanitarias sean efectivas, y para eso, por tanto, es necesario establecer las consecuencias de su inobservancia.

208. En consecuencia, la Sala declarará exequible el Decreto legislativo 439 del 20 de marzo de 2020, "Por el cual se suspende el ingreso o conexión en territorio colombiano, de pasajeros procedentes del exterior, por vía aérea".

VII. DECISIÓN

Primero, el Estado no viola el derecho de una persona colombiana o extranjera residente en el país de un vuelo internacional, para prevenir, contener y mitigar los efectos de una pandemia altamente contagiosa, en tanto se garantiza que el derecho de libre tránsito no sea anulado y se brinden opciones que no impongan barreras ni cargas desproporcionadas para quienes están en situaciones de vulnerabilidad. Segundo, no son contrarias a la Constitución las normas que establecen la limitación de ingreso al País, que en el contexto de la emergencia por la pandemia, autorizan a las autoridades competentes adoptar medidas complementarias de salud pública, propias de sus competencias, o que definen las consecuencias de su inobservancia, o que definen las consecuencias de sus medidas sanitarias y obligaciones complementarias.

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

Declarar **EXEQUIBLE** el Decreto legislativo 439 del 20 de marzo de 2020, "Por el cual se suspende el ingreso o conexión en territorio colombiano, de pasajeros procedentes del exterior, por vía aérea".

Notifíquese, comuníquese, publíquese y archívese el expediente.

ALBERTO ROJAS RÍOS

Presidente

Con salvamento parcial de voto

CARLOS BERNAL PULIDO

Magistrado

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

Con salvamento parcial de voto

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

Con aclaración de voto

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Magistrada

Con aclaración de voto

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

Con salvamento parcial de voto

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

ANEXO I – TEXTO DEL DECRETO LEGISLATIVO

DECRETO 439 DE 2020

(marzo 20)

Por el cual se suspende el desembarque con fines de ingreso o conexión en territorio colombiano, d
vía aérea

EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA

En ejercicio de las atribuciones que le confieren el artículo 215 de la Constitución Política, y en des
del 17 de marzo de 2020, "Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Eco

CONSIDERANDO

Que, en los términos del artículo 215 de la Constitución Política de Colombia, el presidente de la R ministros, en caso de que sobrevengan hechos distintos a los previstos en los artículos 212 y 213 de o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, pública, podrá declarar el estado de emergencia por periodos hasta de treinta días en cada caso, que días en el año calendario.

Que, según la misma norma constitucional, una vez declarado el estado de emergencia, el president los ministros, podrá dictar decretos con fuerza de ley destinados exclusivamente a conjurar la crisis

Que la Organización Mundial de la Salud declaro el 11 de marzo de 2020 que el brote del nuevo co esencialmente por la velocidad en su propagación, por lo que insto a los Estados a tomar acciones u identificación, confirmación, aislamiento, monitoreo de los posibles casos y el tratamiento de los c; divulgación de las medidas preventivas, todo lo cual debe redundar en la mitigación del contagio.

Que el Ministerio de Salud y Protección Social expidió la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020 sanitaria por causa del coronavirus COVID-19 y se adoptan medidas para hacer frente al virus", en destinadas a la prevención y contención del riesgo epidemiológico asociado al nuevo coronavirus C

Que mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 se declaró el estado de emergencia económi nacional por el término de treinta (30) días, con el fin de conjurar la grave calamidad pública que al coronavirus COVID-19. Dentro de las razones tenidas en cuenta para la adopción de dicha medida

"Que la misma Organización señalo que describir la situación como una pandemia no significaba q por vencidos, pues esto significarla terminar enfrentándose a un problema mayor ya una carga más postre requerirla medidas más severas de control y por tanto, los países debían encontrar un delicad salud, la prevención de los trastornos sociales y económicos y el respeto de los derechos humanos, países afectados para que adopten una estrategia de contención. [.]

Que el vertiginoso escalamiento del brote de nuevo coronavirus COVID-19 hasta configurar una pa amenaza global a la salud pública, con afectaciones al sistema económico, de magnitudes impredec Colombia no podrá estar exenta. [...]

Que lo expuesto anteriormente evidencia que el sistema de salud colombiano no se encuentra física emergencia de salud, requiere ser fortalecido de manera inmediata para atender un evento sorpresiv alcanzado ya en países como China, Italia, España, Alemania, Francia e Irán, entre otros. [...]

Que de acuerdo con Ío expuesto anteriormente como consideraciones, es evidente que el país se en

repentina e inesperada que afecta de manera grave el orden económico y social por hechos absolutos que no pueden ser controlados a través de las potestades ordinarias de que goza el Gobierno nacional contemplado en el artículo 215 de la Constitución Política, además que se trata de situaciones diferentes a las contempladas en los artículos 212 y 213 de la Constitución Política. [.]

Que el posible aumento de casos de contagio del nuevo Coronavirus COVID-19 constituye un reto para el Sistema Nacional de Salud, quien no solo debe atender las necesidades de los directamente afectados sino también impedir la extensión de los efectos hacia todos los habitantes del país, lo cual exige la disposición y adopción de parte de todas las entidades del Estado y de los particulares de las acciones necesarias para proteger a los habitantes, con la finalidad, de garantizar las condiciones necesarias de atención en salud, evitar el contagio y la propagación."

Que el artículo 24 de la Constitución Política dispone que " todo colombiano, con las limitaciones que se establezcan, circular libremente por el territorio nacional, a entrar y a salir de él y a permanecer y residenciarse en él

Que el artículo 1778 del Código de Comercio faculta al Gobierno nacional para prohibir, en interés público, la utilización de los espacios, la navegación aérea sobre determinadas regiones, el uso de ciertos medios de transporte y determinadas cosas.

Que la Ley 12 de 1947 "Por la cual se aprueba la Convención sobre Aviación Civil internacional, firmada en Chicago el 7 de diciembre de 1944" consagra en su artículo 14 que "Cada Estado contratante conviene en tomar medidas efectivas para prevenir la propagación de la navegación aérea, del cólera, tifus epidémico, viruela, fiebre amarilla, peste y cualesquiera otras enfermedades que los estados contratantes decidan designar oportunamente"

Que la Ley 12 de 1947 dispone en su artículo 13 que "las leyes y reglamentos de un Estado contratante que se aplican en su territorio, de pasajeros, tripulación o carga, transportados por aeronaves, tales como los relativos a pasaportes, aduanas y sanidad, serán cumplidos por cuenta de dichos pasajeros, tripulaciones y cargas mientras se encuentren dentro del territorio de ese Estado."

Que el artículo 49 de la Constitución Política determina, entre otros aspectos, que toda persona tiene el deber de contribuir al bienestar de su salud y la de su comunidad y el artículo 95, del mismo ordenamiento, dispone que las personas tienen el deber de solidaridad social, respondiendo con acciones humanitarias, ante situaciones que pongan en peligro la vida y la salud de las personas

Que la Ley 1751 de 2015 "Por medio de la cual se regula el derecho fundamental a la salud y se dictan otras disposiciones" en su artículo 5 que el Estado es responsable de respetar, proteger y garantizar el goce efectivo del derecho a la salud y los elementos fundamentales del Estado Social de Derecho. Que dicha norma, en su artículo 10, en relación con el deber de solidaridad ante situaciones que pongan en peligro la vida y la salud de las personas".

Que la Ley 9 de 1979 "por la cual se dictan Medidas Sanitarias" consagra medidas sanitarias y el Ti Estado, como regulador en materia de salud, expedir las disposiciones necesarias para asegurar una seguridad en todas las actividades, así como vigilar su cumplimiento a través de las autoridades de

Que, el artículo 598 de la Ley 9 de 1979 establece que "toda persona debe velar por el mejoramiento su salud personal y la salud de los miembros de su hogar, evitando acciones y omisiones perjudiciales técnicas y las normas obligatorias que dicten las autoridades competentes"

Que el artículo 489 de la Ley 9 de 1979, determina que el Ministerio de Salud y Protección Social, Competente para ejecutar "acciones de vigilancia epidemiológica y de control de saneamiento de áreas y las entidades que participen en el tráfico internacional y en actividades de las áreas portuarias, debe el Ministerio de Salud o su entidad delegada para el cumplimiento de las disposiciones de la presente

Que ante la identificación del nuevo Coronavirus - COVID-19, desde el pasado 7 de enero de 2020 de Salud Pública de Importancia Internacional (ESPII) por parte de la Organización Mundial de la Salud, venido implementando medidas para enfrentar su llegada en las fases de prevención y contención e controlados.

Que el nuevo Coronavirus - COVID-19 tiene un comportamiento similar a los coronavirus del Síndrome Respiratorio Agudo Grave (MERS) y del Síndrome Respiratorio Agudo Grave (SARS), en los cuales se ha identificado que lo contagio se realiza a través de: i) gotas respiratorias al toser y estornudar, ii) contacto indirecto por superficies inanimadas, y iii) aerosoles que tiene una mayor velocidad de contagio.

Que, de acuerdo con la Organización Mundial de la Salud (OMS), existe suficiente evidencia para afirmar que el COVID-19, se transmite de persona a persona pudiendo traspasar fronteras geográficas a través de viajes, suele ser inespecífica, con fiebre, escalofríos, tos y dolor muscular, pero puede desencadenar en una enfermedad grave.

Que, a la fecha, no existe un medicamento, tratamiento o vacuna para hacer frente al virus y, en consecuencia, la forma de obrar de la persona, genera complicaciones graves y que, de acuerdo con las recomendaciones de la OMS, la medida más efectiva de evitar el contagio es tener una higiene permanente de manos y mantener los sitios de afluencia de personas ventilados aseados y con las medidas de bioseguridad disponibles.

Que el 9 de marzo de 2020, el Director General de la OMS recomendó, en relación con el nuevo Coronavirus, que los países adapten sus respuestas a esta situación, de acuerdo al escenario en que se encuentre cada país, invocando un objetivo común a todos los países: detener la transmisión y prevenir la propagación del virus para los casos esporádicos y aquellos con casos agrupados deben centrarse en encontrar, probar, tratar y aislar los contactos.

Que el Ministerio de Salud y Protección Social, a través de la Resolución 380 del 10 de marzo de 2020 dispuso el aislamiento y cuarentena respecto de las personas que arribaran a Colombia procedentes de la República de España y dispuso las acciones para su cumplimiento.

Que, con el objeto de garantizar la debida protección de la salud de los habitantes del territorio nacional, mediante la Resolución 12 de marzo de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social, mediante la cual se declaró la emergencia nacional, por causa del nuevo Coronavirus - COVID-19 y se adoptan medidas para enfrentar la pandemia.

Que, de conformidad con lo dispuesto en la Resolución 408 del 15 de marzo de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social y el Ministerio de Transporte, se adoptaron medidas extraordinarias estrictas y urgentes relacionadas con el ingreso al territorio colombiano, por vía aérea, a las cuales se suspendió hasta el 30 de mayo de 2020 el ingreso al territorio colombiano, salvo para los colombianos, los residentes en Colombia y las personas pertenecientes a cuerpos diplomáticos de su país, quienes deben someterse a aislamiento y cuarentena de 14 días. Que esta medida se fundamenta en los Derechos y Deberes del Hombre, especialmente lo dispuesto en el artículo 8, y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, particularmente el artículo 22, la cual fue aprobada por la República de Colombia mediante Ley 16 de 1994.

Que según la Organización Mundial de Salud – OMS, en reporte de fecha 20 de marzo de 2020 a las 11:00 horas se han confirmado 209.839 casos, 8.778 fallecidos y 169 países, áreas o territorios con casos del nuevo coronavirus COVID-19.

Que, pese a las medidas adoptadas, el Ministerio de Salud y Protección Social, a las 11:00 horas de la mañana del día 20 de marzo de 2020 reportó un total de 145 casos confirmados en Colombia distribuidos así: Bogotá D.C. (56), Cundinamarca (5), Antioquia (9), Atlántico (5), Norte de Santander (6), Santander (2), Cauca (2), Caldas (2), Risaralda (6), Quindío (2) y Valle del Cauca (1). Que a nivel mundial 242.488 casos de contagio confirmados, 9.885 número de muertes y 165 países con casos confirmados. Que según la OMS, la pandemia del nuevo coronavirus COVID-19, es una emergencia sanitaria de gran importancia que requiere una acción efectiva e Inmediata de los gobiernos, las personas y las empresas.

Que, mediante la Resolución 408 del 15 de marzo de 2020 se adoptaron medidas preventivas para el ingreso al territorio colombiano provenientes del extranjero, por vía aérea, a causa del nuevo Coronavirus COVID – 19, las cuales, en virtud de las circunstancias anteriormente y en especial, la propagación de la pandemia, deben actualizarse.

Que, en consecuencia, resulta necesaria la adopción de una medida de orden legislativo, ya que se requieren medidas extraordinarias con el fin de proteger la salud de todas las personas que se encuentran en el territorio nacional frente al nuevo coronavirus COVID-19.

En mérito de lo expuesto,

DECRETA

Artículo 1. Suspensión de ingreso al territorio colombiano. Suspender, por el término de treinta (30) horas del lunes 23 de marzo de 2020, el desembarque con fines de ingreso o conexión en territorio colombiano del exterior, por vía aérea.

Solo se permitirá el desembarque con fines de ingreso de pasajeros o conexión en territorio colombiano por razones humanitarias, caso fortuito o fuerza mayor, previa autorización de la Unidad Administrativa Especial de Migración Colombia, en el marco de sus competencias.

Parágrafo 1. Se exceptúan de lo anterior a los tripulantes, personal técnico y directivo, y acompañantes aéreos, quienes deberán cumplir con el protocolo establecido por el 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 establecidas por 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 suspender el ingreso de cualquier extranjero al territorio colombiano, en ejercicio del principio de soberanía de los Estados.

Parágrafo 4. La suspensión podrá levantarse antes de esa fecha si desaparecen las causas que le dieron origen o si éstas ya no persisten.

Artículo 2. Medidas sanitarias preventivas. Las medidas sanitarias preventivas de aislamiento y cuarentena serán obligatorias para quienes ingresen al territorio colombiano en los términos del presente Decreto.

La cuarentena se llevará a cabo en el lugar de residencia que escoja la persona si es nacional colombiana o residente en el país, o en un lugar de hospedaje, sufragado con sus propios recursos, si es extranjero. El lugar escogido para la cuarentena será por un periodo de catorce (14) días.

Parágrafo. Las tripulaciones deberán cumplir con el protocolo establecido por el Ministerio de Salud y Protección Social y la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil.

Artículo 3. Responsabilidades de las aerolíneas. Las aerolíneas tendrán la obligación de informar a la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, sobre la suspensión y condiciones indicadas en el presente Decreto, conforme al procedimiento establecido en el artículo 10 del Decreto 1073 de 2015. Además, la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, podrá imponer sanciones administrativas y penales en caso de incumplimiento de las medidas sanitarias.

Artículo 4. Responsabilidades de los pasajeros y tripulantes. Los pasajeros y tripulantes de la aeronave que ingresen al país de conformidad con lo dispuesto en el presente Decreto, deberán reportar, de manera inmediata, al lugar en donde se encuentren, si presentan síntomas compatibles con nuevo Coronavirus COVID-19. Durante el trayecto, deberán informar de inmediato a la tripulación y atender de forma obligatoria estrictamente las medidas sanitarias establecidas por el Ministerio de Salud y Protección Social.

Artículo 5. Responsabilidad de las autoridades nacionales y vigilancia del cumplimiento de las medidas de cuarentena. El Instituto Nacional de Salud, las Secretarías Distritales y Departamentales de Salud, y Migración Colombia deberán: i) cumplir con las obligaciones establecidas en el artículo 2 de la Ley 1712 de 2014 del Ministerio de Salud y protección Social, o la norma que sustituya, modifique o derogue y; ii) vigilar las medidas sanitarias preventivas establecidas en el presente Decreto.

Parágrafo 1. La Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, en el marco de sus competencias, garantizará la disponibilidad de tripulaciones y personal aeronáutico.

Parágrafo 2. La Unidad Administrativa Especial de Migración Colombia reportará a las Secretarías o quien haga sus veces, la información de los pasajeros que por excepción ingresarían a territorio colombiano por razones humanitarias, caso fortuito o fuerza mayor, de conformidad con lo dispuesto en el inciso 2 del artículo 2 de la Ley 1712 de 2014.

Artículo 6. Inobservancia de las medidas. La violación e inobservancia de las medidas adoptadas con esta norma será sancionada con la sanción penal prevista en el artículo 368 del Código Penal y a las multas previstas en el artículo 28 de la Ley 1712 de 2014, o la norma que sustituya, modifique o derogue.

Artículo 7. Vigencia y Derogatoria. El presente Decreto rige a partir de las 00:00 horas del lunes 23 de marzo de 2020, derogando las disposiciones que le sean contrarias.

PUBLIQUESE Y CUMPLASE

Dado en Bogotá D.C., a los 20 días del mes de marzo de 2020.

IVÁN DUQUE MARQUEZ

Presidente

LA MINISTRA DEL INTERIOR,

ALICIA VICTORIA ARANGO OLMOS

LA MINISTRA DE RELACIONES EXTERIORES,

CLAUDIA BLUM DE BARBERI

EL MINISTRO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO,

ALBERTO CARRASQUIL LA BARRERA

LA MINISTRA DE JUSTICIA Y DEL DERECHO,
MARGARITA CABELLO BLANCO

EL MINISTRO DE DEFENSA NACIONAL,
CARLOS HOLMES TRUJILLO GARCIA

EL MINISTRO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL
RODOLFO ENRIQUE ZEA NAVARRO

EL MINISTRO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL,
FERNANDO RUIZ GOMEZ

EL MINISTRO DE TRABAJO,
ANGEL CUSTODIO CABRERA BAEZ

LA MINISTRA DE MINAS Y ENERGÍA,
MARIA FERNANDA SUAREZ LONDONO

EL MINISTRO DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO
JOSE MANUEL RESTREPO ABONDANO

LA MINISTRA DE EDUCACION NACIONAL
MARÍA VICTORIA ANGULO GONZÁLEZ

EL MINISTRO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE
RICARDO JOSÉ LOZANO PICÓN

EL MINISTRO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO
JONATHAN MALAGÓN GONZÁLEZ

LA MINISTRA DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES,
SYLVIA CRISTINA CONSTAIN RENGIFO

LA MINISTRA DE TRANSPORTE
ANGELA MARÍA OROZCO GÓMEZ

LA MINISTRA DE CULTURA,
CARMEN INÉS VÁSQUEZ CAMACHO

LA MINISTRA DE CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN,
MABEL GISELA TORRES TORRES

EL MINISTRO DEL DEPORTE,
ERNESTO LUCENA CABARRERA "

ANEXO II – ÍNDICE

I. ANTECEDENTES

II. TEXTO OBJETO DE REVISIÓN

III. DEFENSA DEL DECRETO Y PRUEBAS APORTADAS

IV. INTERVENCIONES

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

VI. CONSIDERACIONES

1. Competencia

2. Constitucionalidad de la declaratoria de estado de emergencia económica, social y ecológica en t
pandemia por Covid-19, Decreto legislativo 417 de 2020

3. Materia objeto de análisis y estructura de la decisión

4. Caracterización general de los estados de excepción y, en particular, del estado de emergencia ec

5. Fundamento y alcance del control judicial de los decretos expedidos al amparo del estado de em

5.1. Consideraciones generales

5.2. Criterios formales y materiales que rigen el control de constitucionalidad

6. Cumplimiento de los requisitos formales de validez del Decreto legislativo 439 de 2020

7. Análisis de la compatibilidad material de cada una de las medidas del Decreto Legislativo 439 de 2020

8. Síntesis de la decisión

VII. DECISIÓN

ANEXO I – TEXTO DEL DECRETO LEGISLATIVO

ANEXO II – ÍNDICE

ACLARACIÓN DE VOTO DE LA MAGISTRADA

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

A LA SENTENCIA C-157/20

Referencia: Expediente RE-235

Control constitucional al Decreto Legislativo 439 del 20 de marzo de 2020, "[p]or el cual se suspendió el ingreso o conexión en territorio colombiano, de pasajeros procedentes del exterior, por vía aérea".

Magistrada sustanciadora:

DIANA FAJARDO RIVERA

Con el acostumbrado respeto por las decisiones de la Corte Constitucional, a continuación presento el voto en la Sentencia C-157 de 2020, adoptada por la mayoría de la Sala Plena, en sesión del 3 de marzo de 2020.

Correspondió a la Corte estudiar el decreto legislativo mediante el cual el Gobierno suspendió el ingreso de pasajeros procedentes del exterior con fines de ingreso o conexión en territorio colombiano por vía aérea. Estuve de acuerdo con las medidas adoptadas por el Gobierno con el fin de proteger la salud de todas las personas que se encuentran en el territorio colombiano durante la pandemia del COVID-19.

Sin embargo, debo puntualizar dos asuntos que fueron incorporados en el análisis de constitucionalidad con los cuales no estoy de acuerdo. En primer lugar, no comparto el análisis de necesidad jurídica que estableció la regla de negar el ingreso de cualquier extranjero al territorio colombiano, vía reglamentaria. En segundo lugar, difiero del análisis de la quinta medida (artículo 6º), que consiste en establecer que las sanciones contempladas por el decreto da lugar a la sanción penal prevista en el artículo 368[214] del Código Penal y el artículo 2.8.8.1.4.21 del Decreto 780 de 2016[215]. Procedo a explicar mi posición.

La suspensión del ingreso de cualquier extranjero al territorio colombiano limita derechos fundamentales que están reservados a la ley.

El párrafo 3º del artículo 1º faculta a Migración Colombia para prohibir el ingreso de extranjeros en este caso, por soberanía nacional. La Sala Plena declaró exequible esta medida, por considerar que la misma superaba todos los juicios materiales previstos por la jurisprudencia constitucional.

En particular, al desarrollar el juicio de necesidad jurídica de la medida, la mayoría de la Sala consideró que la medida era necesaria para proteger la salud de la población colombiana durante la pandemia del COVID-19.

dejar en claro que la autorización de Migración Colombia existe en el marco de la emergencia y de amplitud que se contempla reglamentariamente de forma ordinaria"[216]. No estoy de acuerdo con medida por dos razones:

Primero, contrario a lo que se afirma en la sentencia, considero que la medida prevista por la norma ingreso de extranjeros en cualquier caso, no reitera las competencias de las que goza Migración Colombia competencia amplia para restringir el ingreso de extranjeros a territorio colombiano y, por lo tanto,

El artículo 100 de la Constitución dispone que los extranjeros disfrutarán en Colombia de los mismos derechos que los colombianos. No obstante, la ley podrá, por razones de orden público, subordinar a condiciones determinados derechos civiles a los extranjeros. Así mismo, en el territorio de la República los extranjeros gozarán de los derechos concedidos a los nacionales, salvo las limitaciones que establezcan la Constitución o la ley.

De conformidad con el artículo constitucional en cita, la facultad de Migración Colombia para suspender el ingreso de extranjeros en cualquier caso, supone la limitación de su derecho a la libre circulación. En ese caso la medida suplen la Constitución establece que la restricción de derechos de los extranjeros por razones de orden público. Entonces, no existía dentro del ordenamiento jurídico ordinario otra herramienta para lograr suspender el ingreso de extranjeros sin mandato expreso de la Carta, la facultad que se concede a Migración Colombia con ocasión de la pandemia.

Segundo, considero importante aclarar que en caso de que el parágrafo 3° reiterara las facultades de Migración Colombia la medida no cumpliría el principio de necesidad jurídica. En efecto, no tendría justificación que el Gobierno de Colombia legislara extraordinaria para reproducir el contenido de una norma de carácter reglamentario que ya existe en el ordenamiento administrativo. En ese caso, la norma no cumpliría el requisito de necesidad jurídica, porque la medida no coincidiría con lo decidido por la mayoría, puesto que la materia analizada, al estar sometida a la función administrativa adscrita a Migración Colombia, como lo advirtió el fallo.

El artículo 6° modifica el tipo penal de incumplimiento de las medidas sanitarias

El artículo 6° del Decreto Legislativo 439 de 2020, establece textualmente que "[l]a violación e incumplimiento de las medidas sanitarias contempladas en el presente Decreto, **dará lugar** a la sanción penal prevista en el artículo 368 del Código Penal, o la sanción administrativa prevista en el artículo 2 8.8.1.4.21 del Decreto 780 de 2016, o la norma que sustituya, modifique o derogue." (Ne

La Sala Plena estableció que el artículo 6° incorpora remisiones al tipo penal de violación de medidas sanitarias y a la sanción administrativa de multa por incumplimiento de aquellas. Además, desarrolló todos los juicios materiales que corresponden a la Constitución.

Aunque comparto el sentido de la decisión, estimo que el análisis de constitucionalidad del artículo 6° debe ser diferente. En particular, considero que la disposición no constituye una remisión a la ley penal, sino a la ley de medidas sanitarias. Esto me lleva a puntualizar mi posición respecto de tres asuntos específicos.

En primer lugar, al aplicar los juicios materiales a este artículo, la sentencia se refiere a su alcance y a su compatibilidad con la Constitución. Por esa razón, incurre en una contradicción argumentativa que impide analizar corre

En general, la sentencia establece que el artículo 6° incorpora una **remisión** al Código Penal y al Decreto 780 de 2016. Sin embargo, cuando se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social. En contraste, en cada caso se establece un tipo de sanción diferente, así: (i) en el juicio de necesidad se dice que "no se trata de una mera remisión sino, además, de una sanción penal"; (ii) el juicio de no contradicción específica establece que ninguna norma superior "(...) prohíbe la imposición de sanciones **administrativas o penales** para controlar la propagación de una pandemia"[218]; y (iii) el juicio de compatibilidad establece que la medida "[b]usca que los fines de salubridad pública y de protección a los derechos a la salud y a la vida se logren de manera efectiva, desincentivando los comportamientos contrarios al cumplimiento, **al imponer las s**

Así pues, en los distintos juicios se afirma que el artículo 6º del decreto legislativo establece: (i) un y (iii) una norma que impone sanciones. En ese sentido, el alcance de la norma no es unívoco, y esa analice el mismo texto normativo como si tuviera un contenido diferente.

En segundo lugar, la redacción de la norma no parece ser una remisión. En efecto, el artículo 6º establece la violación e inobservancia de las medidas adoptadas mediante el presente Decreto, **dará lugar a la sanción prevista en el artículo 368 del Código Penal**". La disposición transcrita está elaborada a modo de silogismo deductivo, con un supuesto de hecho, que está dado por incumplir las medidas adoptadas en este decreto, y la consecuencia prevista en el 368 del Código Penal. Entonces, se trata de una norma que tipifica una conducta de inobservancia de las medidas "pueda dar lugar" a la sanción penal.

Por lo tanto, la Sala debió reconocer que el artículo 6º modifica el artículo 368 del Código Penal, impacta el tipo penal, específicamente en su tipicidad, al extenderla al supuesto normativo descrito. En consecuencia, el estudio de constitucionalidad de la norma debió versar sobre la posibilidad del ejercicio de facultades legislativas excepcionales.

Este Tribunal ha establecido que es razonable que, con el objetivo de hacer frente a un estado de emergencia ecológico, "(...) el Gobierno tenga la facultad de hacer uso de un abanico amplio de medidas, que incluyen el tipo punitivo"[220]. Sin embargo, la facultad del Gobierno para crear o modificar medidas penales es absoluta.

Sobre los límites de normas punitivas dictadas al amparo de la emergencia económica, social y ecológica, C-225[222] de 2009 la Corte estableció que el análisis de las medidas que crean, adicionan o modifican debe regirse por las siguientes reglas:

Estarán vigentes durante un tiempo después de la expedición del decreto legislativo correspondiente a la República les "otorgue carácter permanente", pues es razonable entender que las medidas de excepción a superar las crisis.

Al llevar a cabo el juicio de conexidad, se debe analizar la definición material de los bienes jurídicos protegidos y las razones que dieron origen a la declaratoria del estado de emergencia.

En relación con la necesidad fáctica, el Gobierno únicamente puede adoptar medidas para contrarrestar una situación específica, grave e inminente que afecten el orden económico, social o ecológico.

El juicio de motivación suficiente supone verificar que el Gobierno exprese claramente las razones que justifican las medidas, realizadas por los sujetos activos de las medidas, tienen capacidad de perturbar, de forma significativa, el orden económico, social o ecológico.

El juicio de necesidad jurídica exige que se demuestre la manera como "la punición de tales conductas constituye una perturbación del orden económico, social o ecológico"[223].

La intensidad del juicio de proporcionalidad debe ser estricta.

Al aplicar las reglas jurisprudenciales antes descritas al artículo 6º del decreto legislativo, que modifica el artículo 368 del Código Penal, la Sala Plena habría evidenciado que la norma es constitucional.

En particular, la modificación del tipo penal mencionado para aclarar que el incumplimiento de las medidas adoptadas en el decreto legislativo hace parte de su verbo rector, cumple con los requisitos de: (i) conexidad, porqu

proteger la salud de los colombianos y evitar el contagio, es decir, con las razones que dieron origen al efecto, el bien jurídico protegido por el Decreto 417 de 2020 coincide con el que se pretende resguardar: necesidad fáctica, debido a que la inmensa capacidad de propagación y gravedad del contagio y de los colombianos como consecuencia del COVID-19, evidencia que es preciso que la inobservancia de las medidas sancionada penalmente con el propósito de prevenir la propagación de la pandemia, (iii) motivación: que la conducta punible afecta de manera grave e inminente el orden social; (iv) necesidad jurídica: el orden económico, social o ecológico, es preciso modificar el tipo penal y aclarar que el incumplimiento del decreto da lugar a la sanción prevista en el artículo 368 del Código Penal. La definición de esta conducta penal, se concreta en el "(...) principio de tipicidad objetiva, en virtud del cual los tipos penales se definen de manera previa, clara, cierta, escrita, estricta, entendible, sin ambigüedades, y por ello se excluye la analogía"[224]; (v) proporcionalidad, por cuanto a) la finalidad perseguida con la limitación de derechos económicos, social y ecológico, de tal forma que se mitigue la crisis y sus efectos, por lo que tiene carácter de emergencia, b) la medida es idónea porque con la punición se logra la realización de la finalidad mencionada, c) la inobservancia de las medidas sanitarias previstas en este decreto legislativo, d) el desconocimiento de las medidas previstas en este decreto se circunscribe en la conducta prevista por el tipo penal, e) la definición del tipo no implica una restricción inadmisibles o excesiva de derechos, pues se trata de una medida que resulta desmedida en relación con la gravedad que supone para la salud de los colombianos la propagación de la pandemia.

En tercer lugar, en el análisis la ausencia de arbitrariedad del artículo 6º, la sentencia dice que la situación de aislamiento en los centros de detención transitoria y de los centros de detención carcelario y de los centros de detención transitoria, demuestra que "(...) se requiere que se adopten las medidas necesarias para evitar el daño que se les pueda ocasionar a las personas. El hacinamiento genera graves afectaciones físicas, psicológicas y emocionales, y a no ser sometido a tratos inhumanos o degradantes, entre otras violaciones"[225].

Considero que esa referencia a la realidad que atraviesa el sistema penitenciario es impertinente para el análisis de constitucionalidad de tipos penales, como ocurre en este caso, esta Corporación ha establecido que al analizar (...) aspectos atinentes a la conveniencia, a las bondades, a la adecuación, a la necesidad o a la proporcionalidad de la pena, es responsabilidad del Congreso de la República, de la opinión pública y de la valoración que hizo la Sala en el aparte transcrito tiene relación con la política criminal y muchos asuntos a considerar y no con el análisis aislado de constitucionalidad que le corresponde a esta Corporación.

Expresados los motivos de mi aclaración de voto reitero que, a pesar de los puntos señalados, comparto la decisión de la Sala Plena en sesión del 3 de junio de 2020.

En estos términos quedan expuestas las razones que me llevaron a aclarar el voto con respecto a las razones de la sentencia C-157 de 2020.

Fecha ut supra

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Magistrada

SALVAMENTO PARCIAL DE VOTO DE LAS MAGISTRADAS

DIANA FAJARDO RIVERA Y

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

A LA SENTENCIA C-157/20

DECRETO LEGISLATIVO EN DESARROLLO DE ESTADO DE EMERGENCIA QUE SUSPENDE

PASAJEROS PROCEDENTES DEL EXTERIOR POR VIA AEREA-Inexequibilidad (Salvamento
SENTENCIAS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Modulación de efectos (Salvamento parcial

Referencia: Expediente RE-235

Revisión constitucional del Decreto legislativo 439 del 20 de marzo de 2020, "por el cual se suspende el desembarque de pasajeros procedentes del exterior, por vía aérea".

Normas jurídicamente innecesarias

Con el respeto debido a las decisiones de la Sala Plena de la Corte Constitucional, pasamos a explicar parcialmente el voto a la Sentencia C-157 de 2020. Compartimos la decisión de declarar ajustada a Derecho el Decreto legislativo 439 de 2020, "por el cual se suspende el desembarque con fines de ingreso o conexión de pasajeros procedentes del exterior, por vía aérea", esto es, la contenida en la primera parte del artículo 1º del decreto en cuestión. Sin embargo, consideramos que el resto de las normas del decreto legislativo (los artículos 2º, 3º, 4º, 5º y 6º) son contrarias a la Constitución.[227] La Corte ha debido decidir la inconstitucionalidad de esas normas porque, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, no es necesario expedir una facultad o prohibición para imponer sanciones penales y administrativas para atacar las causas de una emergencia, cuando la medida puede ser adoptada en ejercicio de poderes reglamentarios.

La consecuencia lógica y simple de esta situación era declarar la inconstitucionalidad de las medidas de emergencia. Sin embargo, entendiendo las complicaciones que esto podría generar, se propuso otro camino: evitar eventuales efectos indeseados de la declaratoria de inexequibilidad, pero sin dejar de defender la constitucionalidad de las normas legislativas de emergencia sean necesarias jurídicamente.

I. Sobre las normas del Decreto legislativo 439 del 20 de marzo de 2020 que consideramos jurídicamente innecesarias

Como lo señala la Sentencia C-157 de 2020, era jurídicamente necesario expedir la medida de emergencia para restringir el ingreso de personas mediante normas legislativas de emergencia, pues las restricciones generales de una medida de emergencia que afecta a toda persona, como la libertad de locomoción, son objeto de las competencias democráticas de las autoridades nacionales (Art. 24 de la CP). En el ordenamiento jurídico ordinario no hay normas legales que permitan expedir una medida excepcional como la suspensión del desembarque específicamente en el caso de una emergencia, pues la misma necesidad jurídica no existía en buena parte del decreto revisado, como se muestra a continuación.

II. **La facultad de Migración Colombia para negar el ingreso de extranjeros, "en cualquier caso de emergencia"**
jurídicamente innecesarias

La segunda medida del decreto revisado, negar el ingreso de extranjeros "en cualquier caso de emergencia", es jurídicamente innecesaria. Colombia ya tenía de negar el ingreso de extranjeros. La medida que se analiza, como se menciona a continuación, no es necesaria.

Artículo 1º [...] Parágrafo 3. En cualquier caso, la Unidad Administrativa Especial de Migración y Extranjería, en el marco de sus competencias, podrá negar el ingreso de cualquier extranjero al territorio colombiano, en el territorio del Estado.

La norma legislativa de emergencia revisada no desconoce el marco normativo existente. Por el contrario, la medida de emergencia podrá negar el ingreso a cualquier extranjero al territorio nacional, 'en el marco de sus competencias', lo que está en consonancia con el artículo 1º del decreto vigente que regula la inadmisión de extranjeros al territorio nacional establece lo siguiente:

"ARTÍCULO 2.2.1.11.3.2. CAUSALES DE INADMISIÓN O RECHAZO. Las causales de inadmisión o rechazo son las siguientes:

[...]

21. Cuando por razones de soberanía nacional, la autoridad migratoria así lo determine mediante administrativo."[228]

Se podría aducir que la norma de excepción tiene un ámbito de aplicación más amplio al de la c dice que esta facultad se ejerce 'en ejercicio del principio de soberanía del Estado "en cualquier previamente, esta lectura no es adecuada. Como lo advierte el propio Gobierno al defender el c decisión, es preciso interpretar de forma sistemática la regla, y entender que se trata de emergencia por causa de la pandemia.

En contraste, la norma reglamentaria vigente no tiene esta restricción. La causal de inadmis Migración Colombia para impedir el ingreso de cualquier extranjero, sin importar si llega 'soberanía nacional' que así determine la 'autoridad migratoria'. En este caso, no hay razones ni que lleven a restringir los casos que pueden ser considerados. La facultad ordinaria no está li pandemia. Es en "cualquier caso", por razones de soberanía nacional. Esta medida se de Constitución.

Finalmente, cabe decir que la norma no hace referencia a una facultad semejante para nac constitucional, se requeriría de una ley (una ley en sentido formal). Pero no es así. La facul quienes no existe el mismo tipo de garantía constitucional de reserva de ley, pues en este eve fundamental de ingresar al propio país.

III. La tercera medida, los procedimientos sanitarios preventivos obligatorios, no son necesario:

Ninguna de las cuatro medidas sanitarias aplicables a pasajeros y tripulaciones durante tienen la necesidad de ser expedidas mediante una norma jurídica con fuerza de ley, como s

Uso de tapabocas, guantes y lavado de manos y distanciamiento físico entre pasajeros y trip y la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil expidieron previamente la R estableció: (i) la necesidad de portar y suministrar los elementos de protección y realizar c identificar a los pasajeros con conexiones internacionales para ser conducidos por los funci de espera determinada y (iii) exigir una fila única para las tripulaciones durante el proces Guía "Orientaciones para el tamizaje de viajeros procedentes de zonas con circulación del Ministerio de Salud y Protección Social, dispuso como recomendaciones para los viaje mascarilla y el lavado de manos o higienización con sustancias a base de alcohol continu acuerdo con las competencias ordinarias que tienen las autoridades de aeropuertos en mate por la regulación nacional como por la regulación internacional, es posible imponer medid En especial, si estas medidas se toman en el contexto de situación de pandemia y emergenci

Valoración médica y tamizaje poblacional La valoración médica y el tamizaje indispensables e idóneas para evitar el contagio del virus entre las personas, pues es casos positivos, permite aplicar los tratamientos inmediatos para curar a los contagi personas sanas. No obstante, la medida descrita no cumple con el requisito de n autoridades competentes mediante sus facultades ordinarias habían expedido dive medidas de este tipo. El Ministerio de Salud y la Unidad Administrativa Especial de la Resolución 414 de 2020, donde se dispuso la valoración por parte de los servicios médi Asimismo, el Ministerio de Salud y Protección Social en la Guía "Orientaciones procedentes de zonas con circulación del nuevo coronavirus Covid-19", estableció los poblacional por el personal de Migración Colombia, entre los que se destacan la entre del viajero y su clasificación de acuerdo con la sintomatología encontrada.

En el mismo sentido, la Secretaria Jurídica de Presidencia de la República junto con señalaron en su intervención que con anterioridad a este decreto, el Gobierno nacional medidas sanitarias de mitigación y control para personas provenientes del exterior por mediante las circulares 06 del 31 de enero de 2020, 018 del 25 de febrero de 2020, 019 del 19 de marzo de 2020, la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil urgió a los aeroportuarios el mejoramiento de protocolos de salud pública para la prevención de COVID-19.[233] Asimismo, la Ministra de Transporte señaló en la respuesta a las preguntas sustanciadora, que las medidas sanitarias tendientes a evitar la propagación indiscriminada de enfermedades infecciosas son necesarias por el riesgo que supone la enfermedad para la vida humana y la salud de las personas.

En conclusión, no era necesario activar las facultades extraordinarias del Ejecutivo por las medidas sanitarias establecidas para el ingreso de los pasajeros y tripulaciones al territorio nacional. El Decreto legislativo 439 de 2020 no dispuso concretamente las medidas reseñadas, sí las reiteró, por lo que requería hacer uso de dichas competencias. La potestad de adoptar medidas sanitarias de emergencia en 1979, al establecer que el Estado, como regulador en materia de salud, debe expedir las medidas necesarias para asegurar una adecuada situación de higiene y seguridad en todas las actividades y servicios, así como los procedimientos para la prevención y control de enfermedades infecciosas.

El Gobierno, por conducto del Ministerio de Salud y Protección Social, el Ministerio Administrativo Especial para la Aeronáutica Civil, entre otras entidades, profirió lineamientos y circulares de manera previa al Decreto legislativo 439 de 2020, donde se establecieron medidas sanitarias que aquí se estudian. Esto se hizo dentro del ejercicio de sus competencias con respecto a las medidas legislativas de emergencia analizadas.

Ocurre algo similar con las medidas sanitarias durante la permanencia de los pasajeros en el territorio nacional. El Gobierno, por conducto de sus ministros de Salud y Transporte introdujo medidas de aislamiento y cuarentena, dirigidas exclusivamente para los viajeros provenientes de la Unión Europea, de Italia, de Francia y de España;[235] luego para viajeros provenientes de cualquier país extranjero, incluidos los colombianos y residentes, pues se había suspendido el ingreso a extranjeros que no sean colombianos.[237] Al respecto, la Ministra de Transporte señaló que del artículo 2 del Decreto legislativo 439 de 2020 se desprenden las medidas de aislamiento y cuarentena que habían sido adoptadas por el Ministerio de Salud y Protección Social.

El Gobierno, por conducto del Ministerio de Salud y de la Protección Social, el Ministerio Administrativo Especial para la Aeronáutica Civil, entre otras entidades, profirió lineamientos y circulares de manera previa al Decreto legislativo 439 de 2020, donde se establecieron medidas sanitarias que aquí se estudian. Ello se hizo dentro de sus competencias ordinarias.

En conclusión, no era necesario activar las facultades excepcionales del Ejecutivo por el Decreto 439 de 2020 no dispuso concretamente las medidas reseñadas, sí las reiteró, por lo que requería hacer uso de dichas facultades.[239]

IV. La cuarta medida, las responsabilidades impuestas a los pasajeros, los tripulantes, las aerolíneas y autoridades pertinentes, no son necesarias jurídicamente

Las responsabilidades que se derivan del artículo 5 consisten en que: (i) la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil deberá adoptar medidas para facilitar la disponibilidad de tripulaciones y personal de vuelo; (ii) el Ministerio de Salud, las Secretarías Distritales y Departamentales de Salud, y la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil de Colombia tienen la responsabilidad de: (a) Vigilar el cumplimiento de las medidas sanitarias establecidas en el decreto analizado; y (b) Cumplir con las obligaciones del artículo 2 de la Resolución 380 de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social. En ninguno de los casos son reglas que necesiten jurídicamente ser activadas.

legislativas de emergencia, como se pasa a mostrar.

Responsabilidades de las aerolíneas. La obligación de informar por parte de las aerolíneas e individuos estén enterados de cuál es la situación y grado de contagio en el País, tengan proceder ante el cambio en las condiciones de vida que la pandemia supone, sepan qué medida de un posible contagio y tengan claras las consecuencias de incumplir los protocolos es embargo, no se cumple el juicio de necesidad jurídica porque el propio Gobierno, por co Protección Social y el Ministerio de Transporte, expidió la Resolución 408 del 15 de marzo introdujo la obligación de información que aquí se estudia.[240] Adicionalmente, en el Pr Protección Social y la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil, se esta proporcionar la información necesaria respecto de los elementos de protección personal qu y garantizar que se cumplan los procedimientos que desarrollan las medidas sanitarias, des que se marchan del aeropuerto.

Responsabilidades de los pasajeros y tripulantes. Solicitar el reporte de sintomatología de Covid-19 es indispensable, pues permite aplicar los tratamientos inmediatos para cu estos casos de las demás personas sanas, y así, impedir el contagio y una mayor propa excepción no era necesaria. El Ministerio de Salud y la Protección Social y el Ministeri Resolución 408 de 2020, donde se establecieron las responsabilidades de los pa Igualmente, la primera autoridad, junto con la Unidad Administrativa Especial de la A la Resolución 414 de 2020 que, luego del proceso migratorio, se le proporcionará a las Secretaría de Salud correspondiente para que informen en caso de sentir algún síntom 19.[243] Finalmente, en la Guía "Orientaciones para el tamizaje de viajeros procedente nuevo coronavirus Covid-19", el Ministerio de Salud y Protección Social señaló que e sospechosos luego del tamizaje y frente a los demás viajeros no detectados, es necesari síntomas relacionados con la enfermedad, se reporte lo sucedido a las autoridades comp

Responsabilidades de las autoridades nacionales competentes. La tercera faceta de la c de responsabilidades a las entidades públicas pertinentes responde a la declaratoria d COVID-19 y tener que conjurar la crisis. No obstante, al igual que en los casos anteri las facultades excepcionales del Estado de emergencia. Las autoridades competen Instituto Nacional de Salud, las secretarías distritales, municipales y departamen Colombia) conocen las responsabilidades que, en el marco de sus competencias, d conjurar la crisis. El decreto legislativo revisado no contempla responsabilidades e estado de emergencia. Como se ha mostrado, las responsabilidades que se asignan en el las cuatro entidades públicas mencionadas se encuentran dentro de su campo ordina previamente establecidas por la ley, por lo cual no era jurídicamente necesario volverl legislativo.

En conclusión, el Decreto legislativo 439 de 2020 reiteró las obligaciones dispuest anteriores. A excepción de la medida principal de suspensión de ingreso al territorio na no requería hacer uso de las facultades excepcionales. El Gobierno, como regulado expedir las disposiciones necesarias para asegurar una adecuada situación de higie actividades, como ocurre al reglamentar los procedimientos para la prevención infecciosas. Esta conclusión es aún más clara, si se tiene en cuenta que los deberes espe materia de salud, deben ser leídos e interpretados a la luz del derecho fundamental a la en algunos de sus elementos estructurales por el legislador estatutario.[245]

- V. Las remisiones a sanciones por inobservancia de las medidas de carácter sanitario dispuesta 2020 no son necesarias jurídicamente

La quinta y última medida que contempla el Decreto legislativo 439 de 2020 (artículo inobservancia de las medidas del decreto, dará lugar a sanciones administrativas y penales.

Como lo sostiene la Sentencia C-157 de 2020, establecer una sanción en caso de incumplimiento previstas es indispensable para disuadir a los individuos de incurrir en conductas que terminan propagando el virus. La Ministra de Transporte sostuvo en el proceso que, ante las consecuencias altamente peligrosas para la salud, era necesario establecer sanciones con destinatarios a cumplir las obligaciones previstas para contenerla.[246] No obstante, para consideramos que no era necesario jurídicamente la activación de los poderes legislativos Salud y Protección Social expidió, haciendo uso de sus facultades ordinarias, las resoluciones junto con el Ministerio de Transporte, la Resolución 408 de 2020, donde introdujo las nuevas medidas sanitarias.

El artículo 368 del Código Penal establece el delito de violación de medida sanitaria, sanitaria adoptada por la autoridad competente para impedir la introducción o propagación en prisión de cuatro (4) a ocho (8) años." Por su parte, el artículo 2.8.8.1.4.21. del Decreto siguientes sanciones: "Multas. La multa consiste en la sanción pecuniaria que se impone jurídica por la violación de las disposiciones sanitarias, mediante la ejecución de una conducta. Las multas podrán ser sucesivas y su valor en total podrá ser hasta por un salario diario mínimo legal vigente al momento de imponerse. // Las multas deben que las hubiere impuesto, dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la ejecución impone. El no pago en los términos y cuantías señaladas, dará lugar al cobro por jurisdicción

El artículo 6° del Decreto legislativo 439 de 2020 no contempla ni determina cuáles son aplicables, y tampoco altera o modifica la norma penal existente a la que se hace referencia o modificarla, el decreto legislativo se remite a ella. Lo mismo ocurre con las medidas artículo analizado se limita a hacer remisión a la norma del Decreto 780 de 2016, en los

"La violación e inobservancia de las medidas adoptadas mediante el presente Decreto, prevista en el artículo 368 del Código Penal y a las multas previstas en el artículo 2.8.8.1.4.21. del Decreto 780 de 2016, o la norma que sustituya, modifique o derogue."

La norma prevé que si se dejan de observar las medidas adoptadas en el decreto legislativo sin establecer cuál. Es claro que en ocasiones la gravedad del acto y su dolo, darán lugar en otros casos, se tratará únicamente de sanciones de carácter administrativo. Pero la norma No determina ninguno de los aspectos de aplicación de las sanciones en cuestión. autoridades respectivas, al ejecutar el orden jurídico.

Respecto a la referencia al artículo 368 del Código Penal, la remisión es claramente Penal ya la hace. No se requiere que el artículo 6° del Decreto legislativo 439 de 2020 que es el que establece democráticamente la pena, hace esta remisión.[247] Lo mismo 2.8.8.1.4.21. del Decreto 780 de 2016, que remite a las medidas sanitarias expresamente impondrán a "una persona natural o jurídica por la violación de las disposiciones sanitarias una actividad o la omisión de una conducta."

VI. Las normas del Decreto legislativo 439 de 2020 no pueden ser entendidas como normas de

En la Sentencia C-157 de 2020 se considera que las medidas señaladas sí cumplen con el cuanto se trata de reglas de autorización. Para la mayoría no son normas que establecen la autorización a que determinada autoridad las tome. En contraste, consideramos que existen al menos una conclusión diferente.

En primer lugar, la posición plantea un dilema de carácter lógico, pues, de tener razón, se c normativas ordinarias a las que se ha hecho referencia en este salvamento parcial de voto, ti validez. En efecto, si las normas del decreto revisado son reglas de autorización y son nec que se requerían las normas de emergencia para que las entidades estuvieran autorizadas. E reglas revisadas, las entidades respectivas no tenían la facultad para determinar, por ejemp tienen que cumplir pasajeros y tripulación en tiempos de pandemia. Esta conclusión a la aceptable.

Segundo, las reglas analizadas no tienen la forma propia de las normas de autorizacio legislativa, una norma de competencia suele decir qué entidad o institución tiene la comp función o facultad. Pueden establecer parámetros para determinar las medidas, pero no se medidas específicas. En el presente caso, las normas del decreto revisado no sólo no tienen tipo, sino que en algunos casos establecen directamente cuál es la medida que se debe segui

Incluso, en caso de que las normas analizadas tuvieran la forma clásica de una regla de aut que son este tipo de reglas, hay autorizaciones que el legislador de emergencia no puede co la que autoriza al Congreso de la República, foro de representación nacional y regional, par ley penal. Si el legislador de emergencia sostiene que no está haciendo una remisió administrativas y penales, sino que está autorizando a que se adopten sanciones pe constitucional vigente sólo por ese hecho. En este sentido, algunas de las autorizació inconstitucionales.

También podría argumentarse que las autorizaciones que se dan en el decreto revisado sor por COVID-19, no de manera general. Pero este argumento tampoco es aceptable. Es emergencias sanitarias, de epidemias y, sobre todo, pandemias, que están pensadas las normas constitucionales y del bloque, así como el Reglamento Sanitario Internacional interno, buscan, precisamente, que sea posible reaccionar en términos de horas a crisis que o globales, como el COVID-19. No es aceptable entender que las normas de emerge ordinarias no estaban pensadas para el contexto de la emergencia, puesto que, se insiste, es aplicadas precisamente en este tipo de situaciones.

Como muchas voces del debate nacional comienzan a sugerir, quizá es hora de replantear y estas competencias, para ajustarlas a las demandas propias del orden constitucional vigente. se pensó en situaciones críticas de emergencia, no en situaciones de anormalidad perman nueva normalidad, como está ocurriendo con el COVID-19. Estos dilemas constitucion puesto sobre la mesa deben ser abordados en democracia.

VII. Importante decisión de la Sala: se mantiene el criterio de necesidad jurídica establecido por

Aunque nos separamos parcialmente de la decisión mayoritaria adoptada en la Sentenc necesidad jurídica de buena parte de las medidas contempladas en el decreto legislativo (Sala Plena mantuvo el criterio de necesidad jurídica y no lo modificó. Durante el proceso (se propuso modificar la lectura del criterio constitucional aplicable a las normas, dejand 'necesarias' de manera literal, para exigir que las mismas 'no sean evidentemente despropor reiteró que las normas legislativas de emergencia sí tienen que ser necesarias como lo ha e este parámetro más laxo y flexible. Es decir, en tanto a la necesidad jurídica se debe es recurrir a la expedición de una norma con fuerza de ley. Que no podía tomar la medida q reglas ordinarias.

En síntesis, la diferencia que tenemos con la Sala Plena es considerar que el criterio menc pero coincidimos en el criterio de necesidad jurídica que debe ser aplicado.

VIII. Alternativas de solución

Ahora bien, entendemos que existían razones para buscar una fórmula de decisión que evitara la inexecutable. En primer lugar, por cuanto muchas decisiones generales y particulares de competencias y podrían quedar sin sustento jurídico, generando más problemas constitucionales que evitar. Además, incluso para el más hábil comunicador, será difícil evitar problemas para evitar una inexecutable por violar materialmente la Constitución, a una inexecutable jurídica, pues las normas y las competencias ordinarias permiten actuar como se quiere que es usual, se aumenta en la emergencia generada por la pandemia de COVID-19, poniendo en riesgo a las personas.[248]

Entendemos que el Gobierno actuó con un buen propósito: regular la prohibición de ingreso integralmente con sus excepciones, puesto que la medida requería parcialmente una norma principal del decreto revisado se reguló integralmente con otros parámetros con los que y las medidas sanitarias que deben cumplir las personas que ingresen excepto de las consecuencias del incumplimiento de tales obligaciones.

Por tal motivo se propuso a la Sala un remedio constitucional diferente a declarar inexecutable eran necesarias jurídicamente. Concretamente, se propuso declarar en la parte resolutoria "de carácter legislativo", de tal suerte que no tuvieran fuerza de ley, pero no salieran a ser sometidas a los respectivos controles y revisiones de constitucionalidad y reglamentarias. La Sala Plena consideró que este remedio no era el adecuado.[249]

En cualquier caso, la Corte hubiera podido considerar otro tipo de remedios constitucionales declaratoria de constitucionalidad sin más, de normas que no era jurídicamente necesarias legislativas de emergencia.

IX. Conclusión

En resumen, consideramos que la Corte ha debido decidir que las normas sanitarias legislativas de la parte principal del Decreto legislativo 439 de 2020, "Por el cual se suspende el desembarque con fines de turismo de pasajeros colombianos, de pasajeros procedentes del exterior, por vía aérea", eran inconstitucionales. Se hubiese un remedio constitucional modulado, diferente a una inconstitucionalidad pura y simple. Pero no compartimos que las normas jurídicamente innecesarias sean consideradas constitucionales. En tales términos, salvamos parcialmente el Decreto legislativo de 2020.

Fecha ut supra

Diana Fajardo Rivera

Magistrada

Cristina Pardo Schlesinger

Magistrada

[1] La comunicación fue remitida al despacho hasta el 26 de marzo de 2020.

[2] Asignado el expediente al Despacho de la Magistrada sustanciadora, mediante Auto del 27 de marzo de 2020, de conocimiento del asunto; (ii) oficiar al Secretario General del Departamento Administrativo de la Función Pública y del Derecho, al Ministerio de Relaciones Exteriores, a la Aeronáutica Civil, a Migración y Turismo, y a la Defensoría del Pueblo para que presentaran, respectivamente, su posición respecto a la constitucionalidad del Decreto legislativo 439 de 2020 con la Constitución y la Ley 137 de 1994; (iii) fijar en lista el asunto para el despacho; (iv) dar traslado al Procurador General de la Nación para que rindiera el concepto de rigor.

[3] El texto completo del Decreto legislativo, junto a la totalidad de las consideraciones que lo fundan en el Diario Oficial N° 51.262 del 20 de marzo de 2020, se adjunta como anexo a la presente Sentencia completa de las normas objeto de estudio a manera de anexo) se ha utilizado en el pasado. Ver, entre otros, M.P. Antonio Barrera Carbonell y C-327 de 1999. M.P. Carlos Gaviria Díaz.

[4] Siguen las firmas del Presidente de la República, de las nueve ministras y de los nueve ministros.

[5] Todos los textos hacen parte del expediente digital RE-235.

[6] Intervención presentada por la Secretaria Jurídica de la Presidencia de la República, Clara María Rodríguez de la Cruz, pág.26.

[7] *Ibidem*, pág. 14.

[8] *Ibidem*, pág. 19.

[9] Intervención presentada por la Jefe de la Oficina de Asesora Jurídica de Migración Colombia, Carolina Rodríguez.

[10] Intervención presentada por el Jefe Oficina Jurídica, Unidad Administrativa de la Aeronáutica y el Espacio, Carlos Rodríguez.

[11] Todos los textos hacen parte del expediente digital RE-235.

[12] Intervenciones presentadas respectivamente por la Secretaria General del Fondo Nacional del Ahorro, Camilo Gómez Alzate; el Director General para la Defensa Jurídica del Estado, Camilo Gómez Alzate; el Director del Observatorio Constitucional de la Universidad Libre, Jorge Kenneth Burbano Villamarín, de la profesora Isabel Cordero y profesores y estudiantes de la Universidad de los Andes y el ciudadano Daniel Eduardo Londoño de la Universidad de los Andes.

[13] Intervenciones presentadas respectivamente por la Defensora Delegada para los Asuntos Constitucionales del Pueblo, Paula Robledo Silva; el profesor César Mauricio Vallejo Serna y el ciudadano Juan Fernando Reyes Cuatrecasas.

[14] Al igual que con el resto de intervenciones, se hará referencia a ellas durante el análisis de las intervenciones.

[15] Sentencia C-145 de 2020. M.P. José Fernando Reyes Cuatrecasas. SPV. José Fernando Reyes Cuatrecasas, José Lizarazo Ocampo, Diana Fajardo Rivera y Alejandro Linares Cantillo.

[16] Este capítulo se ha apoyado en las consideraciones contenidas entre otras, en las sentencias C-145 de 2009. M.P. Nilson Pinilla Pinilla; C-224 de 2009. M.P. Jorge Iván Palacio Palacios; C-226 de 2009. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo; C-911 de 2010. M.P. Jorge Iván Palacio Palacios; C-677 de 2011. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; C-241 de 2011. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto; C-677 de 2011. M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez; C-465 de 2017. M.P. Cristina Pardo Schlesinger y C-467 de 2017. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Varios de los párrafos corresponden a transcripciones de las dichas sentencias.

[17] Sentencia C-466 de 2017. M.P. Carlos Bernal Pulido, citando a su vez la Sentencia C-216 de 2017.

[18] El carácter reglado, excepcional y limitado se refleja en varios requerimientos: (i) la Constitución establece que los estados de excepción son decretados por el Presidente de la República; (ii) la regulación de los estados de conmoción interior y de emergencia se funda en el principio de temporalidad (precisos términos para su duración); y (iii) la Constitución establece que para los estados de excepción, tales como que (a) los civiles no sean juzgados por autoridades militares; (b) los derechos humanos no puedan ser limitados (Art. 93) y (c) el derecho internacional humanitario debe ser respetado.

[19] El control judicial está a cargo de la Corte Constitucional respecto de los decretos legislativos, artículo 241 de la Carta Política, y del Consejo de Estado, tal como lo prevé el numeral 8 del artículo 241 de la Carta Política.

prescribir que le corresponde a la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado la revisión de la legalidad de los actos de carácter general dictados por autoridades nacionales con fundamento y du

[20] Sentencia C-216 de 1999. M.P. Antonio Barrera Carbonell.

[21] La Corte ha aclarado que el estado de excepción previsto en el artículo 215 de la Constitución dependiendo de los hechos que motiven su declaratoria. Así, se procederá a declarar la emergencia económica, social y ecológica, cuando sus efectos se proyecten sobre el orden económico; social, o ambiental, cuando la declaración se encuentre relacionada con el orden social; y ecológica, cuando sus efectos se proyecten sobre el medio ambiente. Como consecuencia, también se podrán combinar las modalidades anteriores cuando la crisis que motiva la declaración se encuentre relacionada con el orden social; y ecológica, cuando sus efectos se proyecten sobre el medio ambiente. En estos tres órdenes de forma simultánea, quedando, a juicio del Presidente de la República, efectuar la declaración de estado de excepción.

[22] Decreto 333 de 1992.

[23] Decreto 680 de 1992.

[24] Decreto 1178 de 1994, Decreto 195 de 1999, Decreto 4580 de 2010 y Decreto 601 de 2017.

[25] Decreto 80 de 1997.

[26] Decreto 2330 de 1998.

[27] Decreto 4333 de 2008 y Decreto 4704 de 2008.

[28] Decreto 4975 de 2009.

[29] Decreto 2963 de 2010 y Decreto 1170 de 2011.

[30] Este capítulo se ha apoyado en las consideraciones contenidas entre otras, en las sentencias C-466 de 2017. M.P. Carlos Bernal Pulido y C-467 de 2017. M.P. Gloria Stella Ortiz. transcripciones literales de dichas sentencias.

[31] La Corte Constitucional se ha pronunciado sobre este juicio en las sentencias C-467 de 2017. M.P. Carlos Bernal Pulido; C-465 de 2017. M.P. Cristina Pardo Schlesinger; C-437 de 2017. M.P. Diana Fajardo Rivera, entre otras.

[32] Ley 137 de 1994. Art. 10. "Finalidad. Cada una de las medidas adoptadas en los decretos legislativos de emergencia económica, social y ecológica, deberán estar destinadas exclusivamente a conjurar las causas de la perturbación y a impedir la extensión de sus efectos; y (ii) deberán referirse a asuntos que tengan relación directa y específica con la perturbación de la normalidad económica, social y ecológica."

[33] Corte Constitucional, Sentencia C-724 de 2015. M.P. Luis Ernesto Vargas. "Las medidas adoptadas en los decretos legislativos de emergencia económica, social y ecológica (i) deben estar destinadas exclusivamente a conjurar las causas de la perturbación y a impedir la extensión de sus efectos; y (ii) deberán referirse a asuntos que tengan relación directa y específica con la perturbación de la normalidad económica, social y ecológica." C-700 de 2015. M.P. Gloria Stella Ortiz. El juicio de finalidad "(...) es una exigencia constitucional que las medidas adoptadas en los decretos legislativos de emergencia económica, social y ecológica estén dirigidas a solucionar los problemas que dieron origen a la declaratoria de los estados de excepción y que el articulado cumpla con una finalidad específica y cierta".

[34] La Corte Constitucional se ha pronunciado sobre este juicio en las sentencias C-517 de 2017. M.P. Gloria Stella Ortiz; C-466 de 2017. M.P. Carlos Bernal Pulido; C-437 de 2017. M.P. Alejandro Linares Cantillo, entre otras.

[35] Constitución Política. Artículo 215. "Estos decretos deberán referirse a materias que tengan relación con la perturbación de la normalidad económica, social y ecológica, y podrán, en forma transitoria, establecer nuevos tributos o modificar los existentes"

[36] Ley 137 de 1994. Artículo 47. "Facultades. En virtud de la declaración del Estado de Emergencia con fuerza de ley, destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos a materias que tengan relación directa y específica con dicho Estado".

[37] Corte Constitucional, Sentencia C-409 de 2017. M.P. Alejandro Linares Cantillo. "La conexidad de las medidas adoptadas estén intrínsecamente vinculadas con las consideraciones expresadas por el Gobierno Nacional en el desarrollo correspondiente". En este sentido, ver, también, la Sentencia C-434 de 2017. M.P. Diana Fajardo Rivera.

[38] Corte Constitucional, Sentencia C-724 de 2015. M.P. Luis Ernesto Vargas. "La conexidad en el control de los Decretos legislativos dictados con base en la declaratoria del estado de emergencia social, económica o ambiental, para verificar determinadas condiciones particulares, relacionadas con la vinculación de los objetivos de política pública a lugar a la declaratoria de emergencia, y con los hechos que la ocasionaron". En este sentido, ver, también, la Sentencia C-724 de 2015. M.P. Luis Guillermo Guerrero.

[39] El juicio de motivación suficiente de las medidas ha sido desarrollado por esta Corte en las sentencias C-466 de 2017. M.P. Carlos Bernal Pulido; C-434 de 2017. M.P. Diana Fajardo Rivera; C-241 de 2011. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto; C-227 de 2011. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva y C-223 de 2011. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

[40] Corte Constitucional, Sentencia C-466 de 2017. M.P. Carlos Bernal Pulido. En la providencia de las sentencias C-722 de 2015. M.P. Myriam Ávila Roldán y C-194 de 2011. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

[41] Al respecto, en la Sentencia C-753 de 2015 (M.P. Jorge Iván Palacio Palacio), la Corte Constitucional declaró que la medida adoptada no límite derecho alguno resulta menos exigente, aunque los considerandos del Decreto la justifique".

[42] Ley 137 de 1994, "Por la cual se regulan los Estados de Excepción en Colombia", artículo 8.

[43] Sobre el juicio de ausencia de arbitrariedad se pueden consultar las sentencias C-467 de 2017. M.P. Carlos Bernal Pulido; C-434 de 2017. M.P. Diana Fajardo Rivera; C-409 de 2017. M.P. Diana Fajardo Rivera; C-241 de 2011. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto; C-227 de 2011. M.P. Juan Carlos Henao Pérez y C-223 de 2011. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

[44] Corte Constitucional, Sentencia C-466 de 2017 (M.P. Carlos Bernal Pulido), en la cual se reitera el principio de la Sentencia C-723 de 2015. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva y C-742 de 2015. M.P. María Victoria Calle Correa.

[45] Artículo 7º de la Ley 137 de 1994. "Vigencia del Estado de Derecho. En ningún caso se podrá declarar el Estado de Excepción que restrinja derechos fundamentales. El Estado de Excepción es un régimen de legalidad y por lo tanto no se podrá declarar su declaración. Cuando un derecho o una libertad fundamentales puedan ser restringidos o su ejercicio limitado por los Decretos legislativos de Estados de Excepción, estos no podrán afectar el núcleo esencial de tales derechos y libertades".

[46] Corte Constitucional, Sentencia C-149 de 2003. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. Reiterada en la Sentencia C-149 de 2003. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio; C-241 de 2011. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto y C-409 de 2017. M.P. Diana Fajardo Rivera.

[47] El juicio de intangibilidad ha sido desarrollado por este Tribunal en las Sentencias C-517 de 2017. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado; C-468 de 2017. M.P. Alberto Rojas Ríos; C-467 de 2017. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado; C-409 de 2017. M.P. Alejandro Linares Cantillo; C-751 de 2015. M.P. Jorge Ignacio Pretel Cruz; C-700 de 2015. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva y C-700 de 2015. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado, entre otras.

[48] Al respecto pueden consultarse, entre otras, las sentencias C-467 de 2017. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado; C-434 de 2017. M.P. Diana Fajardo Rivera; C-241 de 2011. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto; C-227 de 2011. M.P. Juan Carlos Henao Pérez y C-223 de 2011. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

Carlos Bernal Pulido; C-437 de 2017. M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo; C-434 de 2017. M.P. I M.P. Alejandro Linares Cantillo y C-723 de 2015. Luis Ernesto Vargas Silva.

[49] Esta Corporación se ha referido a este juicio en las sentencias C-466 de 2017. M.P. Carlos Ber Fajardo Rivera; C-136 de 2009. M.P. Jaime Araújo Rentería; C-409 de 2017. M.P. Alejandro Linares Ernesto Vargas Silva.

[50] Sobre el particular se han pronunciado, entre otras, las sentencias C-517 de 2017. M.P. Iván F 2017. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado; C-466 de 2017. M.P. Carlos Bernal Pulido; C-465 de 2017 2017. M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo; C-409 de 2017. M.P. Alejandro Linares Cantillo y C-7 Silva.

[51] Sobre el juicio de proporcionalidad es posible consultar las sentencias: C-467 de 2017. M.P. C 2017. M.P. Carlos Bernal Pulido; C-227 de 2011. M.P. Juan Carlos Henao Pérez; C-225 de 2011. M C-911 de 2010. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; C-224 de 2009. M.P. Jorge Iván Palacio Palaci Pinilla y C-136 de 2009. M.P. Jaime Araújo Rentería.

[52] Al respecto, se pueden consultar, entre otras, las sentencias C-467 de 2017. M.P. Gloria Stella Carlos Bernal Pulido; C-701 de 2015. M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez; C-672 de 2015. M.P. C 671 de 2015. M.P. Alberto Rojas Ríos; C-227 de 2011. M.P. Juan Carlos Henao Pérez; C-224 de 20 C-136 de 2009. M.P. Jaime Araújo Rentería.

[53] LEEE, "Artículo 14. No discriminación. Las medidas adoptadas con ocasión de los Estados de discriminación alguna, fundada en razones de raza, lengua, religión, origen nacional o familiar, opi

[54] Sobre el particular, cabe resaltar que dicho listado de categorías sospechosas no es taxativo, p Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos "la ley prohibirá toda discriminación".

[55] En este sentido, en la Sentencia C-156 de 2011 (M.P. Mauricio González Cuervo), esta Sala e pretende hacer efectivo "el principio de igualdad ante la ley del artículo 13 de la Constitución Polít las personas recibirán el mismo trato y no se harán distinciones basadas en criterios de raza, lengua políticas o filosóficas".

[56] En cualquiera de los anteriores casos se debe cumplir con los protocolos y medidas sanitarias c respectivamente se asignen por las autoridades competentes.

[57] Se aclara que el Decreto legislativo 439 de 2020 no fue prorrogado, sino que con el artículo 5 estableció que "durante el término que dure la emergencia sanitaria" se suspenderá el desembarque pasajeros procedentes del exterior por vía aérea. Sin embargo, este último no será objeto de análisis corresponde al examen de constitucionalidad propio del Decreto 569 de 2020.

[58] Resolución 380 del 10 de marzo de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social, "por la c sanitarias en el país, por causa del COVID-19", y Resolución 408 del 15 de marzo de 2020 del Min "por la cual se adoptaron medidas preventivas para el control sanitario de pasajeros provenientes de COVID-19".

[59] Corte Constitucional, Sentencia C-416 de 2014. M.P. María Victoria Calle Correa. En este cas artículos 1 (parcial), 2, 3 (parcial), 4 (parcial), 5 (parcial), 7 y 8 (parcial) de la Ley 1465 del 29 de j sistema nacional de migraciones y se expiden normas para la protección de los colombianos en el e sentencia.

[60] Corte Constitucional, Sentencia C-292 de 2008. M.P. Mauricio González Cuervo. A.V. Jaime

Corte resolvió declarar inexecutable el Artículo 821 del Decreto 624 de 1989, "por el cual se expide administrados por la Dirección General de Impuestos Nacionales".

[61] Corte Constitucional, Sentencia C-292 de 2008. M.P. Mauricio González Cuervo. A.V. Jaime

[62] Corte Constitucional, Sentencia C-258 de 2016. M.P. María Victoria Calle Correa. S.P.V. Gal ocasión se declaró inexecutable una norma legal de principio de siglo que contemplaba tal restricció

[63] Corte Constitucional. Sentencia T-500 de 2018. M.P. Diana Fajardo Rivera. S.P.V. Alejandro resolvió tutelar los derechos de una persona extranjera que habían sido violados en un trámite admi

[64] Intervención de la Presidencia de la República, pág. 11.

[65] Pág. 13 de la intervención.

[66] Pág. 8 de la intervención.

[67] Pág. 19 de la intervención.

[68] Pág. 7 de la intervención.

[69] Isabel Cristina Jaramillo, Laura Urueña, Paula Carvajal, Juan David Díaz, Juan Diego Trujillo Guillermo Méndez Santiago Rojas, Ariana Gutiérrez, Bernardo Cárdenas, Ana María Giraldo, Adri Quiñones, Santiago Sánchez, Valentina Márquez, Juan Pablo Torrente, Antonia Celis y Nicolás Re

[70] Proferida por el Ministerio de Salud y Protección Social.

[71] Ley 12 de 1947, "Por la cual se aprueba la Convención sobre Aviación Civil Internacional, firm 1944".

[72] Ley 1751 de 2015, "Por medio de la cual se regula el derecho fundamental a la salud y se dicta

[73] Ley 9 de 1979. "Por la cual se dictan Medidas Sanitarias".

[74] Pág. 14 de la intervención conjunta de la Secretaria Jurídica de la Presidencia de la República

[75] *Ibidem*.

[76] Pág. 16 de la intervención conjunta de la Secretaria Jurídica de la Presidencia de la República

[77] Pág. 25 de la intervención conjunta de la Secretaria Jurídica de la Presidencia de la República

[78] Pág. 19 de la intervención conjunta de la Secretaria Jurídica de la Presidencia de la República

[79] Pág. 25 de la intervención conjunta de la Secretaria Jurídica de la Presidencia de la República

[80] Pág. 23 de la intervención conjunta de la Secretaria Jurídica de la Presidencia de la República

[81] Pág. 10 de la intervención conjunta de la Secretaria Jurídica de la Presidencia de la República

[82] Pág. 12 de la intervención conjunta de la Secretaria Jurídica de la Presidencia de la República

[83] Pág. 25 de la intervención conjunta de la Secretaria Jurídica de la Presidencia de la República

[84] Pág. 13 de la intervención del Procurador General de la Nación.

[85] Pág. 10 de la intervención de la Defensoría del Pueblo.

[86] Pág. 20 de la intervención del ciudadano.

[87] Pág. 18 de la intervención de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica.

[88] Isabel Cristina Jaramillo Sierra, Laura Urueña, Paula Carvajal, Juan David Díaz, Juan Diego T Juan Guillermo Méndez Santiago Rojas, Ariana Gutiérrez, Bernardo Cárdenas, Ana María Giraldo, Pablo Quiñones, Santiago Sánchez, Valentina Márquez, Juan Pablo Torrente, Antonia Celis y Nico

[89] Pág. 174 de la intervención del grupo de profesores y estudiantes de la Universidad de los And

[90] Decreto 823 de 2017. "Por el cual se modifica la estructura de la Unidad Administrativa Espec y se dictan otras disposiciones". Este decreto modificó los artículos 2 y 5 del Decreto 260 de 2004. "Dirigir, organizar y coordinar el desarrollo del transporte aéreo en Colombia. (...) Adoptar las med proveedores de servicio cumplan las normas relacionadas con la seguridad de los pasajeros, las trip público en general, en todos los asuntos relacionados con la salvaguarda contra actos de interferenc

[91] Decreto 1601 de 1984. "Por el cual se reglamentan parcialmente los títulos 111, V y VII de la l Portuaria y Vigilancia Epidemiológica en naves y vehículos terrestres". El mencionado artículo disp aterrizaje y despegue de aeronaves; Prohibir la operación de aeronaves que no reúnan los requisitos

[92] Decreto Único Reglamentario 1067 de 2015. "Por medio del cual se expide el Decreto Único I de Relaciones Exteriores". Los mencionados artículos establecen que "La inadmisión y rechazo es l autoridad migratoria, al efectuar el control de inmigración o de personas en tránsito, le niega el ingi causales señaladas en el artículo siguiente del presente decreto. (...) Las causales de inadmisión o re enfermedad de potencial epidémico definida en el Reglamento Sanitario Internacional y que constit de acuerdo con certificación o valoración expedida por la autoridad sanitaria correspondiente. (...) (nacional, la autoridad migratoria así lo determine mediante procedimiento señalado en acto admini:

[93] Decreto 4062 de 2011. "Por el cual se crea la Unidad Administrativa Especial Migración Colo estructura". El mencionado artículo 4 dispone: "Ejercer la vigilancia y el control migratorio de naci nacional. (...) Llevar el registro de identificación de extranjeros y efectuar en el territorio nacional l

[94] Pág. 26 de la intervención.

[95] Pág. 13 de la intervención.

[96] Pág. 14 de la intervención.

[97] Isabel Cristina Jaramillo Sierra, Laura Urueña, Paula Carvajal, Juan David Díaz, Juan Diego T Juan Guillermo Méndez Santiago Rojas, Ariana Gutiérrez, Bernardo Cárdenas, Ana María Giraldo, Pablo Quiñones, Santiago Sánchez, Valentina Márquez, Juan Pablo Torrente, Antonia Celis y Nico

[98] Pág. 175 de la intervención.

[99] Pág. 20 de la intervención.

[100] Pág. 3 de la intervención.

[101] Pág. 11 de la intervención.

[102] Pág. 14 de la intervención.

[103] Pág. 19 de la intervención.

[104] Pág. 21 de la intervención.

[105] Ver, entre otras, las sentencias C-224 de 2009. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio; C-911 de 2015. M.P. María Victoria Calle Correa, en las cuales se señalaron los límites del Ejecutivo.

[106] Pág. 14 de la intervención.

[107] Alocución presidencial de marzo 19 de 2020.

[108] La Representante Goebertus manifestó en la Pág. 5 de la intervención que "mantener a los ciudadanos y tomar medidas para garantizar que su potencial de contagio sea mínimo es una medida desproporcionada y menos lesivas de los derechos de los connacionales que privarlos de facto de su derecho a la libre circulación. Otros Estados prevén habilitar más y mejores condiciones sanitarias para que los nacionales que retornan tras estar infectados, reducir su potencial de contagio a otras personas". Por su parte, el señor Gutiérrez manifestó que las "medidas tendientes a la contención del virus, se logran sin necesidad de suspender el comercio proveniente del exterior por vía aérea, basta aislar por 14 días a los pasajeros que ingresan al país. El mundo no cerraron ni cerrarán las fronteras para sus nacionales. Solo lo hicieron para los extranjeros. El único que se logra es lesión gravemente los derechos fundamentales de quien nace en un determinado territorio. Cerrar la casa a los hijos, por el contrario y con mayor razón en estas circunstancias se abren las puertas".

[109] Proferida por el Ministerio de Salud y Protección Social.

[110] Cuadro realizado con la información encontrada en cuatro bases de datos diferentes que contienen información de las primeras semanas de abril respecto de las medidas implementadas por los gobiernos para enfrentar la pandemia de COVID-19. La información recopilada de la Organización de Aviación Civil, la segunda de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, la tercera de la Asociación Internacional de Transporte Aéreo, y la última del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

[111] Información de las bases de datos de la Organización de Aviación Civil, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, la Asociación Internacional de Transporte Aéreo, y el Programa Mundial de Alimentos.

[112] Pág. 21 a 25 de la intervención.

[113] Pág. 21 de la intervención.

[114] Pág. 2 de la intervención.

[115] Pág. 10 de la intervención.

[116] Pág. 2 de la intervención.

[117] Pág. 16 de la intervención.

[118] Pág. 9 de la intervención.

[119] Pág. 10 de la intervención.

[120] Pág. 174 de la intervención.

[121] Página 13 de la intervención.

[122] Pág. 17 de la intervención.

[123] Pág. 15 de la intervención.

[124] El artículo 24 de la Constitución admite que el derecho de los colombianos a ingresar al país debe realizarse mediante la ley. Como lo ha indicado la jurisprudencia, ley, en estos casos, se ha de en favor del Congreso de la República, esto es, ley en sentido formal.

[125] Por ejemplo, el Decreto Único Reglamentario 1067 de 2015 "Por medio del cual se expide el Administrativo de Relaciones Exteriores", y el Decreto 4062 de 2011 "Por el cual se crea la Unidad Colombia, se establece su objetivo y estructura".

[126] El Decreto 1067 de 2015 regula la visa de extranjeros residentes en el país, y en la Sentencia Sierra Porto) se explica el derecho a la seguridad social de los extranjeros.

[127] Convención Americana sobre Derechos Humanos, núm. 5, Art. 22, "Nadie puede ser expulsado nacional, ni ser privado del derecho a ingresar en el mismo."

[128] Declaración Universal de Derechos Humanos, Art. 13, "Toda persona tiene derecho a salir de regresar a su país."

[129] Decreto Único Reglamentario 1067 de 2015, "Por medio del cual se expide el Decreto Único Administrativo de Relaciones Exteriores". El mencionado artículo (2.2.1.11.3.1.) establece que "La administrativa por la cual la autoridad migratoria, al efectuar el control de inmigración o de persona extranjero por cualquiera de las causales señaladas en el artículo siguiente del presente decreto. (...) serán las siguientes: (...) Padecer enfermedad de potencial epidémico definida en el Reglamento Sanitario que representa una amenaza para la salud pública, de acuerdo con certificación o valoración expedida por la autoridad competente por razones de soberanía nacional, la autoridad migratoria así lo determine mediante procedimiento"

[130] Proferida por el Ministerio de Salud y Protección Social.

[131] Pág. 20 de la intervención.

[132] En la pág. 2 de la intervención señaló que "la situación de estos colombianos es de suma difícil, ya que están afectados por la cancelación de vuelos y carecen de los recursos económicos para extender su estadía en algunos de ellos con la necesidad urgente de atención médica; además del hecho de que no son pocos los que no han podido o están próximas a hacerlo, lo que los aboca a un status de irregularidad que los pone en una situación de vulnerabilidad. En la pág. 4 expresó "Mediante la presente intervención se quiere poner de presente cómo la regulación migratoria contenida en el primer artículo del decreto 439 en relación con los casos en los cuales se admite el regreso de colombianos al exterior (emergencia humanitaria, caso fortuito y fuerza mayor) a la fecha no haya sido efectiva, lo que vulnera el derecho al retorno regulado en la Constitución Política de 1991 y en diversos tratados internacionales ratificados por el Estado colombiano".

[133] En la pág. 11 expresó "No obstante, dado que cientos de ciudadanos colombianos se encuentran en el extranjero, es posible que dentro de dicho grupo puedan presentarse circunstancias específicas en las cuales el ingreso de pasajeros dentro del territorio nacional contenida en el Decreto 439 de 2020 puede dar lugar a una vulneración de derechos intangibles como la protección de la familia, los derechos de los niños, niñas y adolescentes, a la vida digna y otros".

[134] Artículo 1º, Decreto legislativo 439 de 2020.

[135] El concepto 'emergencia' suele ser usado para definir el de 'crisis humanitaria'; no obstante, según el artículo 1º del Reglamento (ONU Migración), emplea la expresión 'situaciones de emergencia humanitaria'.

[136] Tal es el caso, por ejemplo, del Comité español de la ACNUR, que define así las emergencia https://eacnur.org/blog/medidas-se-toman-ante-una-emergencia-humanitaria-tc_alt45664n_o_pstn

[137] Diccionario de español jurídico, Real Academia Española.

[138] Tal fue el reclamo de varias personas que llegaron a tener que interponer una acción de tutela sus derechos libertad de ingresar a Colombia.

[139] Pág. 35 de la intervención.

[140] Intervención conjunta de la Secretaria Jurídica de la Presidencia de la República y la Ministra

[141] Emergencia de Salud Pública de Importancia Internacional declarada el 7 de enero de 2020 p

[142] Emergencia sanitaria decretada por el Ministerio de Salud y Protección Social.

[143] Ley 12 de 1947, "por la cual se aprueba la Convención sobre Aviación Civil internacional, firmada en Chicago el 7 de diciembre de 1944".

[144] Intervención conjunta de la Secretaria Jurídica de la Presidencia de la República y de la Ministra

[145] Intervención conjunta de la Secretaria Jurídica de la Presidencia de la República y de la Ministra

[146] *Ibidem*.

[147] Decreto Único Reglamentario 1067 de 2015. "Por medio del cual se expide el Decreto Único Administrativo de Relaciones Exteriores". Los mencionados artículos establecen que "Las causales siguientes: (...) Cuando por razones de soberanía nacional, la autoridad migratoria así lo determine acto administrativo."

[148] *Ibidem*.

[149] Decreto 4062 de 2011. "El objetivo de Migración Colombia, es ejercer las funciones de autor de extranjería del Estado colombiano, dentro del marco de la soberanía nacional y de conformidad con la materia defina el Gobierno Nacional".

[150] Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. "Artículo 12.1. Toda persona que se halla en el territorio de un Estado parte en la presente Convención, sólo podrá ser expulsado o expulsada de dicho territorio, en virtud de la decisión adoptada conforme a la ley (...)"

[151] Convención Americana Sobre Derechos Humanos. "Artículo 22. Derecho de Circulación y residencia. Toda persona que se halla legalmente en el territorio de un Estado parte en la presente Convención, sólo podrá ser expulsado o expulsada de dicho territorio, en virtud de la decisión adoptada conforme a la ley (...)"

[152] Declaración Universal de Derechos Humanos. "Artículo 13.1. Toda persona tiene derecho a circular libremente y a elegir su residencia en el territorio de un Estado. 2. Toda persona tiene derecho a salir de cualquier país, incluso el propio, para entrar en otro país."

[153] Decreto Único Reglamentario 1067 de 2015, "por medio del cual se expide el Decreto Único Administrativo de Relaciones Exteriores". Los mencionados artículos establecen que "Las causales siguientes: (...) Cuando por razones de soberanía nacional, la autoridad migratoria así lo determine acto administrativo."

[154] La parte inicial de este párrafo se analizó en el apartado inicial como parte de la norma prior de ingreso a la tripulación mencionada; la segunda parte se ocupa de imponer las medidas sanitaria

[155] Párrafos 1 y 2 del artículo 1 del Decreto 439 de 2020.

[156] Por ejemplo, el uso de tapabocas, guantes y lavado de manos; la separación de pasajeros con ubicación en una sala de espera determinada, por mencionar algunas.

[157] Artículo 2 del Decreto 439 de 2020.

[158] Guía Orientaciones para el tamizaje de viajeros procedentes de zonas con circulación del nue Salud y de la Protección Social. Febrero 28 de 2020. Recuperado de <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/VS/asif04-guia-tamizaje pobla>

[159] Reglamento Sanitario Internacional de 2005. Organización Mundial de la Salud. Recuperado https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/43983/9789243580418_spa.pdf;jsessionid=EC5D:sequence=1

[160] Guía Orientaciones para el tamizaje de viajeros procedentes de zonas con circulación del nue Salud y de la Protección Social. Febrero 28 de 2020. Recuperado de <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/VS/asif04-guia-tamizaje pobla>

[161] Reglamento Sanitario Internacional de 2005. Organización Mundial de la Salud. Recuperado https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/43983/9789243580418_spa.pdf;jsessionid=EC5D:sequence=1

[162] Respuesta de la Secretaria Jurídica de Presidencia Clara María González Zabala y la Ministra Gómez al Oficio OPC-078/20 del 30 de marzo de 2020, remitido en cumplimiento del Auto de fecl

[163] Respuesta de Camilo Gómez Alzate Director General de la Agencia Nacional de Defensa Jur

[164] "Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el te

[165] Recomendación del 11 de marzo de 2020 de la Organización Mundial de la Salud a todos los Decreto 417 de 2020, por el cual se declaró el estado de emergencia actual.

[166] Respuesta de la Secretaria Jurídica de Presidencia Clara María González Zabala y la Ministra Gómez al Oficio OPC-078/20 del 30 de marzo de 2020, remitido en cumplimiento del Auto de fecl

[167] Literal b del artículo 488 de la Ley 9 de 1979, "por la cual se dictan medidas sanitarias".

[168] Literal b del artículo 488 de la Ley 9 de 1979, "Por la cual se dictan medidas sanitarias".

[169] Decreto 439 de 2020, "Por el cual se suspende el desembarque con fines de ingreso o conexi procedentes del exterior, por vía aérea".

[170] *Ibidem*.

[171] Decreto 439 de 2020, "Por el cual se suspende el desembarque con fines de ingreso o conexi procedentes del exterior, por vía aérea". Numeral 7 del Documento Lineamientos Generales para el máscaras de alta eficiencia del Ministerio de Salud y de la Protección Social.

[172] Reglamento Sanitario Internacional de 2005. Organización Mundial de la Salud. Recuperado https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/43983/9789243580418_spa.pdf;jsessionid=EC5D:

sequence=1

[173] Reglamento Sanitario Internacional de 2005. Organización Mundial de la Salud. Recuperado https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/43983/9789243580418_spa.pdf;jsessionid=EC5D:sequence=1

[174] Respuesta de la Ministra de Transporte Angela María Orozco Gómez al Oficio OPC-078/20, cumplimiento del Auto de fecha de 27 de marzo de 2020.

[175] Intervención de Camilo Andrés García Gil Jefe de la Oficina Jurídica de la Unidad Administrativa Especial de Vigilancia y Seguridad Sanitarias Decreto 439 de 2020.

[176] Artículos 3, 4 y 5 del Decreto 439 de 2020, "Por el cual se suspende el desembarque con fines de ingreso o conexión en territorio colombiano, de pasajeros procedentes del exterior, por vía aérea".

[177] Concepto del Procurador General de la Nación sobre el Decreto 439 de 2020, "Por el cual se suspende el desembarque con fines de ingreso o conexión en territorio colombiano, de pasajeros procedentes del exterior, por vía aérea".

[178] Decreto 439 de 2020, "Por el cual se suspende el desembarque con fines de ingreso o conexión en territorio colombiano, de pasajeros procedentes del exterior, por vía aérea".

[179] "Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional".

[180] "Por la cual se aprueba la Convención sobre Aviación Civil Internacional, firmada en Chicago el 7 de diciembre de 1944".

[181] Concepto del Procurador General de la Nación sobre el Decreto 439 de 2020, "Por el cual se suspende el desembarque con fines de ingreso o conexión en territorio colombiano, de pasajeros procedentes del exterior, por vía aérea".

[182] Decreto 439 de 2020, "Por el cual se suspende el desembarque con fines de ingreso o conexión en territorio colombiano, de pasajeros procedentes del exterior, por vía aérea".

[183] Ley 9 de 1979, "Por la cual se dictan medidas sanitarias".

[184] Decreto 439 de 2020, "Por el cual se suspende el desembarque con fines de ingreso o conexión en territorio colombiano, de pasajeros procedentes del exterior, por vía aérea".

[185] "Por la cual se dictan medidas sanitarias".

[186] Decreto 439 de 2020, "Por el cual se suspende el desembarque con fines de ingreso o conexión en territorio colombiano, de pasajeros procedentes del exterior, por vía aérea".

[187] Concepto del Procurador General de la Nación sobre el Decreto 439 de 2020, "Por el cual se suspende el desembarque con fines de ingreso o conexión en territorio colombiano, de pasajeros procedentes del exterior, por vía aérea".

[188] Decreto 823 de 2017. "Por el cual se modifica la estructura de la Unidad Administrativa Especial de Vigilancia y Seguridad Sanitarias y se dictan otras disposiciones."

[189] Decreto 2774 de 2012, "Por el cual se establece la estructura interna del Instituto Nacional de Vigilancia y Seguridad Sanitarias en los temas de su competencia".

[190] Decreto 780 de 2016, "Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Salud en materia de Vigilancia y Seguridad Sanitarias. (...) Desarrollar las acciones que garanticen la operación del Sistema de Vigilancia en Salud Pública en su competencia. (...) Supervisar y evaluar las acciones de vigilancia en salud pública realizadas por las Unidades Administrativas Especiales de Vigilancia y Seguridad Sanitarias en su competencia".

[191] Decreto 780 de 2016, "Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social".

[192] "Por la cual se aprueba la Convención sobre Aviación Civil Internacional, firmada en Chicago el 7 de diciembre de 1944".

[193] Artículo 24 del Reglamento Sanitario Internacional.

[194] Concepto del Procurador General de la Nación sobre el Decreto 439 de 2020, "Por el cual se suspende el desembarque con fines de ingreso o conexión en territorio colombiano, de pasajeros procedentes del exterior, por vía aérea".

[195] Artículo 45 del Reglamento Sanitario Internacional.

[196] Concepto del Procurador General de la Nación sobre el Decreto 439 de 2020, "Por el cual se suspende el desembarque con fines de ingreso o conexión en territorio colombiano, de pasajeros procedentes del exterior, por vía aérea".

[197] Artículo 3 de la Resolución 408 del 15 de marzo de 2020, "por la cual se adoptan medidas preventivas para evitar la propagación del nuevo coronavirus Covid-19 en pasajeros provenientes del extranjero, por vía aérea, a causa del nuevo coronavirus Covid-19". Resolución 408 del 15 de marzo de 2020, "por la cual se adoptan medidas preventivas para evitar la propagación del nuevo coronavirus Covid-19 en pasajeros en transferencia o conexión y tripulaciones".

[198] Decreto 439 de 2020, "Por el cual se suspende el desembarque con fines de ingreso o conexión en territorio colombiano, de pasajeros procedentes del exterior, por vía aérea".

[199] Decreto 439 de 2020, "Por el cual se suspende el desembarque con fines de ingreso o conexión en territorio colombiano, de pasajeros procedentes del exterior, por vía aérea".

[200] Respuesta de la Ministra de Transporte Angela María Orozco Gómez al Oficio OPC-078/2020, sobre el cumplimiento del Auto de fecha de 27 de marzo de 2020.

[201] Concepto del Procurador General de la Nación sobre el Decreto 439 de 2020, "Por el cual se suspende el desembarque con fines de ingreso o conexión en territorio colombiano, de pasajeros procedentes del exterior, por vía aérea".

[202] Decreto 439 de 2020, "Por el cual se suspende el desembarque con fines de ingreso o conexión en territorio colombiano, de pasajeros procedentes del exterior, por vía aérea".

[203] Respuesta de la Ministra de Transporte Angela María Orozco Gómez al Oficio OPC-078/2020, sobre el cumplimiento del Auto de fecha de 27 de marzo de 2020.

[204] Ley 599 de 2000, "Por el cual se expide el Código Penal" y Decreto 780 de 2016, "Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social".

[205] Concepto del Procurador General de la Nación sobre el Decreto 439 de 2020, "Por el cual se suspende el desembarque con fines de ingreso o conexión en territorio colombiano, de pasajeros procedentes del exterior, por vía aérea".

[206] Sentencia C-248 de 2019 (M.P. Cristina Pardo Schlesinger), mediante la cual se declaró la inconstitucionalidad de la distinción del tipo penal específico para la introducción del VIH del artículo 270 del Código Penal por hacer una distinción del tipo penal específico para la introducción del VIH del artículo 270 del Código Penal estigmatizando a quienes padecen de la primera enfermedad.

[207] Concepto del Procurador General de la Nación sobre el Decreto 439 de 2020, "Por el cual se suspende el desembarque con fines de ingreso o conexión en territorio colombiano, de pasajeros procedentes del exterior, por vía aérea".

[208] Ver entre otras la Sentencia T-388 de 2013. M.P. María Victoria Calle Correa. S.P.V. Mauricio Rodríguez Cordero.

[209] "Por medio de la cual se declara el Estado de Emergencia Penitenciaria y Carcelaria en los Establecimientos Penitenciarios y Carcelarios del INPEC".

[210] "Por medio de la cual se reforman algunos artículos de la Ley 65 de 1993, de la Ley 599 de 2000 y se dictan otras disposiciones".

[211] Numerales 2 y 3 del artículo 92 de la Ley 1709 de 2014, "Por medio de la cual se reforman algunos artículos de la Ley 599 de 2000, de la Ley 55 de 1985 y se dictan otras disposiciones".

[212] Respuesta de la Ministra de Transporte Angela María Orozco Gómez al Oficio OPC-078/2020, por el cual se ordena el cumplimiento del Auto de fecha de 27 de marzo de 2020.

[213] El Ministerio de Salud y Protección Social expidió, haciendo uso de sus facultades ordinarias, la Resolución 408 de 2020, y, junto con el Ministerio de Transporte, la Resolución 408 de 2020, donde introdujo la norma sanitaria, a propósito de la aplicación de normas de carácter reglamentario.

[214] ARTICULO 368. VIOLACION DE MEDIDAS SANITARIAS. <Pena aumentada por el artículo 368 del Código Penal es el siguiente:> El que viole medida sanitaria adoptada por la autoridad competente para impedir la propagación de una epidemia, incurrirá en prisión de cuatro (4) a ocho (8) años.

[215] Artículo 2.8.8.1.4.21 Multas. "La multa consiste en la sanción pecuniaria que se impone a un violación de las disposiciones sanitarias, mediante la ejecución de una actividad o la omisión de una actividad sucesivas y su valor en total podrá ser hasta por una suma equivalente a 10.000 salarios diarios mínimos. Las multas deberán cancelarse en la entidad que las hubiere impuesto, dentro del término de ejecución de la providencia que las impone. El no pago en los términos y cuantías señaladas, dará lugar a la ejecución forzosa de la multa impuesta.

[216] Fundamento jurídico 116 de la sentencia.

[217] Fundamento jurídico 195 de la sentencia.

[218] Fundamento jurídico 190 de la sentencia.

[219] Fundamento jurídico 199 de la sentencia.

[220] Sentencia C-225 de 2009, M.P. Clara Elena Reales Gutiérrez.

[221] M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

[222] M.P. Clara Elena Reales Gutiérrez.

[223] Sentencia C-225 de 2009, M.P. Clara Elena Reales Gutiérrez.

[224] Sentencia del 1º de julio de 2015. Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia. M.P. José Luis Rodríguez Cordero. Radicación 44791.

[225] Fundamento jurídico 192 de la sentencia.

[226] Sentencia C-646 de 2001, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

[227] En la Sentencia C-157 de 2020 (M.P. Diana Fajardo Rivera con S.P.V., también Cristina Parra y Alejandro Linares Cantillo, Gloria Stella Ortiz Delgado) se decidió, entre otras cosas, que el Estado colombiano o extranjera residente en el país al limitar su ingreso como pasajero aéreo de un vuelo o para mitigar los efectos de una pandemia altamente contagiosa, siempre y cuando su derecho no sea anulado por imponer barreras ni cargas desproporcionadas para poder ingresar al país, en especial para quienes son extranjeros.

[228] Artículo 2.2.1.11.3.2. del Decreto Único Reglamentario 1067 de 2015.

[229] Resolución 414 de 2020, Protocolo del Ministerio de Salud y la Protección Social y la Unidad Aeronáutica Civil.

[230] Numeral 8 Guía "Orientaciones para el tamizaje de viajeros procedentes de zonas con circulación de COVID-19". Ministerio de Salud y Protección Social.

[231] Resolución 414 de 2020, Protocolo del Ministerio de Salud y de la Protección Social y la Unidad Aeronáutica Civil.

[232] Numeral 7 Guía "Orientaciones para el tamizaje de viajeros procedentes de zonas con circulación de COVID-19" del Ministerio de Salud y de la Protección Social. Esta disposición fue citada en la Circular 002 de 2020 del Ministerio de Salud y de la Protección Social como recomendación al transporte aéreo, interventorías, aerolíneas, entre otros, la implementación de medidas preventivas desde el ingreso.

[233] Respuesta de la Secretaria Jurídica de Presidencia Clara María González Zabala y la Ministra de Transporte Ángela María Orozco Gómez al Oficio OPC-078/20 del 30 de marzo de 2020, remitido en cumplimiento del Auto de fecho de fecha de 27 de marzo de 2020.

[234] Respuesta de la Ministra de Transporte Ángela María Orozco Gómez al Oficio OPC-078/20 del 30 de marzo de 2020, remitido en cumplimiento del Auto de fecha de 27 de marzo de 2020.

[235] Ministerio de Salud y Protección Social, Resoluciones 380 del 10 de marzo de 2020.

[236] Ministerio de Salud y Protección Social, expidió previamente las Resoluciones 385 del 12 de marzo de 2020, la Resolución 408 del 15 de marzo de 2020.

[237] Artículo 3 de la Resolución 380 del 10 de marzo 2020, "por la cual se adoptan medidas preventivas para el control sanitario por vía aérea, a causa del nuevo coronavirus Covid-19"; Artículo 4 de la Resolución 380 del 12 de marzo de 2020, "por la cual se adoptan medidas preventivas para el control sanitario por vía aérea, a causa del nuevo coronavirus Covid-19"; Artículo 4 de la Resolución 408 del 15 de marzo de 2020, "por la cual se adoptan medidas preventivas para el control sanitario por vía aérea, a causa del nuevo coronavirus Covid-19".

[238] Respuesta de la Ministra de Transporte Ángela María Orozco Gómez al Oficio OPC-078/20 del 30 de marzo de 2020, remitido en cumplimiento del Auto de fecha de 27 de marzo de 2020.

[239] Como se mencionó, según la Ley 9 de 1979, las instancias de regulación deben expedir disposiciones que aseguren una adecuada situación de higiene y seguridad en todas las actividades, así como reglamentar los procedimientos para el control de enfermedades infecciosas.

[240] Artículo 3 de la Resolución 408 del 15 de marzo de 2020, "por la cual se adoptan medidas preventivas para el control sanitario por vía aérea, a causa del nuevo coronavirus Covid-19".

[241] Resolución 414 de 2010, "Protocolo de pasajeros en transferencia o conexión y tripulaciones".

[242] Artículo 4 de la Resolución 408 del 15 de marzo de 2020, "por la cual se adoptan medidas preventivas para el control sanitario por vía aérea, a causa del nuevo coronavirus Covid-19".

[243] Numeral 2.2 Resolución 414 de 2020, "Protocolo de pasajeros en transferencia o conexión y tripulaciones".

[244] Numeral 7.5.1 y 8.1 Guía "Orientaciones para el tamizaje de viajeros procedentes de zonas con circulación de COVID-19". Ministerio de Salud y Protección Social.

[245] Ley Estatutaria de Salud. "Por medio de la cual se regula el derecho fundamental a la salud y se crea el Consejo Nacional de Salud".

[246] Respuesta de la Ministra de Transporte Angela María Orozco Gómez al Oficio OPC-078/2019, cumplimiento del Auto de fecha de 27 de marzo de 2020.

[247] El Artículo 368 del Código Penal establece el delito de violación de medida sanitaria, a saber por la autoridad competente para impedir la introducción o propagación de una epidemia, incurrirá El texto original del delito es de la Ley 599 de 2000. La versión actual corresponde a la modificación (Artículo 14 de la Ley 890 de 2004) y al aumento de la pena en 2008. Originalmente era de 1 a 3 años de prisión. Actualmente la pena es de 4 a 8 años de prisión.

[248] La dificultad de lograr comunicaciones públicas efectivas y eficientes en este contexto de aislamientos altos riesgos que podría implicar para los derechos fundamentales de las personas y las comunidades, llevó a la decisión judicial, llevaban razonablemente a la Sala a considerar otros remedios constitucionales, como el de amparo.

[249] Por ejemplo, esa fue la posición de la magistrada Cristina Pardo Schlesinger.

2



Disposiciones analizadas por Avance Jurídico Casa Editorial Ltda.

Normograma del Ministerio de Relaciones Exteriores

ISSN 2256-1633

Última actualización: 31 de mayo de 2024 - (Diario Oficial No. 52.755 - 13 de mayo de 2024)