



Radicado: 11001 03 15 000 2020 01707 00 y otro (acumulado)
Control inmediato de legalidad Resoluciones 1032 y 1230 de 2020

CONSEJO DE ESTADO
SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SALA ESPECIAL DE DECISIÓN N° 16

CONSEJERO PONENTE: NICOLÁS YEPES CORRALES

Bogotá D.C., diecinueve (19) de abril de dos mil veintiuno (2021)

Radicación: 11001 03 15 000 2020 01707 00
11001 03 15 000 2020 02447 00 (Acumulado)
Referencia: Control inmediato de legalidad de las Resoluciones 1032 de 8 abril de 2020 y 1230 de 21 de mayo de 2020, proferidas por la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia

Sentencia de Única Instancia

La Sala Especial de Decisión No. 16 profiere sentencia de única instancia dentro del proceso que se adelanta en virtud del medio de control inmediato de legalidad de la Resolución No. 1032 del 8 de abril de 2020, *"Por la cual se establece el Protocolo para el regreso al país, de ciudadanos colombianos y extranjeros residentes permanentes, que se encuentren en condición vulnerable en el extranjero y se dictan otras disposiciones"*, y de la Resolución No. 1230 de 21 de mayo de 2020, *"por la cual se modifican los artículos 2, 3, 6 y 7 de la Resolución 1032 de 2020 que establece el Protocolo para el regreso al país, de ciudadanos colombianos y extranjeros residentes permanentes, que se encuentren en condición vulnerable en el extranjero y se dictan otras disposiciones"*, ambos actos expedidos por la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, en adelante Migración Colombia.

I. ANTECEDENTES

1. El 11 de marzo de 2020, la Organización Mundial de la Salud declaró al Coronavirus COVID-19 como pandemia de carácter global, cuyas afectaciones no solamente involucran la salud pública sino también otros sensibles sectores de la sociedad.



2. Teniendo en cuenta esa declaración, el Ministerio de Salud y Protección Social de Colombia determinó que se debían adoptar medidas extraordinarias, estrictas y urgentes relacionadas con la contención del virus y con su mitigación. Bajo tal consideración, dicha entidad expidió la Resolución No. 385 de 12 de marzo de 2020, a través de la cual declaró la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19 y adoptó medidas sanitarias de prevención.
3. Mediante Decreto 402 de 13 de marzo de 2020, el Ministerio del Interior, en uso de sus facultades constitucionales y legales, decretó el cierre de la frontera fluvial y terrestre con la República Bolivariana de Venezuela desde el 14 de marzo de 2020 y hasta el 30 de mayo de 2020¹. Posteriormente, el 16 de marzo de 2020, el Ministerio del Interior profirió el Decreto 412, *"Por el cual se dictan normas para la conservación del orden público, la salud pública y se dictan otras disposiciones"*, acto en el que se ordenó el cierre de los pasos marítimos, terrestres y fluviales de frontera con la República de Panamá, la República del Ecuador, la República del Perú y la República Federativa de Brasil, a partir de las 00:00 horas del 17 de marzo de 2020 hasta el 30 de mayo de 2020, exceptuando de esta medida los tránsitos que debieran realizarse por fuerza mayor o caso fortuito, así como el transporte de carga².
4. A través del Decreto Legislativo No. 417 del 17 de marzo de 2020, el Presidente de la República, con la firma de todos los ministros, declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional por el término de 30 días calendario, *"para hacer frente a las circunstancias imprevistas y detonantes de la crisis económica y social generada por la pandemia del nuevo Coronavirus COVID-19"*³.
5. Días después, el 20 de marzo de ese mismo año, el Gobierno Nacional expidió el Decreto Legislativo 439, *"Por el cual se suspende el desembarque con fines de ingreso o conexión en territorio colombiano, de pasajeros procedentes del*

¹Disponible en <https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20402%20DEL%2013%20DE%20MARZO%20DE%202020.pdf>

²Disponible en <https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20412%20DEL%2016%20DE%20MARZO%20DE%202020.pdf>

³ La Corte Constitucional, mediante Sentencia C-145 del 20 de mayo de 2020, concluyó que el Decreto No. 417 del 17 de marzo de 2020 estaba ajustado a la Constitución Política, por lo que declaró su exequibilidad.



- exterior, por vía aérea*⁴. Específicamente, en el inciso segundo del artículo 1° se dispuso: *“Solo se permitirá el desembarco con fines de ingreso de pasajeros o conexión en territorio colombiano, en caso de emergencia humanitaria, caso fortuito o fuerza mayor, previa autorización de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil y la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, en el marco de sus competencias”*.
6. El 8 de abril de 2020, Migración Colombia expidió la Resolución No. 1032, *“Por la cual se establece el Protocolo para el regreso al país, de ciudadanos colombianos y extranjeros residentes permanentes, que se encuentren en condición vulnerable en el extranjero y se dictan otras disposiciones.”*
 7. El 15 de abril de 2020, se expidió el Decreto Legislativo 569 de 2020, *“Por la (sic) cual se dictan medidas sobre la prestación del servicio público de transporte y su infraestructura dentro del Estado de Emergencia, económica, social y ecológica”*, manteniendo la restricción dispuesta mediante Decreto 439.
 8. La Resolución No. 1032 de 2020 fue remitida a esta Corporación para que, de ser el caso, se surtiera con ella el trámite del medio de control inmediato de legalidad. El asunto fue repartido a este Despacho y radicado bajo el número 11001 03 15 000 2020 01707 00.
 9. Mediante auto del 7 de mayo de 2020, se dispuso avocar conocimiento de la misma y ordenar las comunicaciones de que trata el artículo 185 del CPACA. Así mismo, se invitó a la Asociación Diplomática y Consular de Colombia y a la Organización Internacional para la Migraciones en Colombia -OIM, para que, si lo consideraban del caso, rindieran concepto sobre el contenido de las resoluciones de la referencia.
 10. El 21 de mayo de 2020, Migración Colombia expidió la Resolución No. 1230, *“por la cual se modifican los artículos 2, 3, 6 y 7 de la Resolución 1032 de 2020 que establece el Protocolo para el regreso al país, de ciudadanos colombianos y extranjeros residentes permanentes, que se encuentren en condición vulnerable en el extranjero y se dictan otras disposiciones”*.

⁴ Publicado en el Diario Oficial No 51.262 del 20 de marzo de 2020.



11. Este acto fue enviado al Consejo de Estado para que su legalidad fuera estudiada por el mecanismo previsto en el artículo 136 del CPACA. En esta Corporación, fue repartido al despacho de la Consejera Rocío Araujo Oñate y radicado bajo el número 11001 03 15 000 2020 02447 00.
12. El 11 de junio de 2020, la Consejera Ponente remitió a este despacho el expediente señalado en el numeral anterior, con fines de acumulación.
13. Mediante auto del 6 de julio de 2020, se ordenó la acumulación de estos procesos y se adoptaron las decisiones procesales que resultaban del caso para agotar el trámite de notificaciones y comunicaciones previsto en la ley.
14. Habiéndose dado cumplimiento al auto anterior, estos dos expedientes entraron al Despacho para tomar la decisión que en derecho corresponde.

II. TEXTO DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS OBJETO DE REVISIÓN

A continuación, se transcribe el texto de las Resoluciones 1032 de 8 de abril de 2020 y 1230 del 21 de mayo de 2020, conforme a su publicación en los Diarios Oficiales Nos. 51.283 del 12 de abril de 2020 y 51.327 del 25 de mayo de 2020, respectivamente:

***“RESOLUCIÓN No. 1032 De 2020
(8 de abril de 2020)***

‘Por la cual se establece el Protocolo para el regreso al país, de ciudadanos colombianos y extranjeros residentes permanentes, que se encuentren en condición vulnerable en el extranjero y se dictan otras disposiciones.’

***EL DIRECTOR GENERAL DE LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL
MIGRACIÓN COLOMBIA,***

En ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, y en especial las que le confiere los numerales 3 y 4 del artículo 10 del Decreto Ley 4062 de 2011, el Decreto 1067 de 2015 y,

CONSIDERANDO:

Que el Gobierno Nacional en el marco de la actual emergencia sanitaria, decretó el cierre de todas las fronteras terrestres, marítimas y fluviales, mediante decretos 402 y 412 de 2020; y en fecha posterior a partir del 23 de marzo, se prohibió el desembarco



de viajeros internacionales que pretendieran ingresar al país, norma contemplada en el Decreto 439 de 2020.

Que el parágrafo 2 del artículo 1 del Decreto 439 de 2020, indica textualmente que ‘Solo se permitirá el desembarco con fines de ingreso de pasajeros o conexión en territorio colombiano, en caso de emergencia humanitaria, caso fortuito o fuerza mayor, previa autorización de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil y la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, en el marco de sus competencias’.

Que ante la urgencia en la aplicación de las restricciones, un alto número de connacionales y extranjeros residentes permanentes, por múltiples inconvenientes como cancelación de vuelos, cierre físico de fronteras, aislamientos obligatorios y toques de queda, entre otros, permanecen en el exterior y no lograron regresar a Colombia.

Que estos ciudadanos han acudido ante las representaciones consulares de Colombia en el exterior, manifestando su extrema necesidad de regresar al país ya que no cuentan con los recursos económicos para sufragar los gastos de estadía u otras razones como reunificación familiar y problemas de salud.

Que evaluado este escenario, las situaciones relacionadas se enmarcan dentro de una situación de crisis que amerita un tipo de acción humanitaria cuyo propósito sea mitigar el menoscabo de los derechos fundamentales y garantizar la subsistencia de la población que se encuentra en condición vulnerable, de conformidad con las normas internacionales.

Que dadas las circunstancias y medidas de cuidado para preservar la salud y la vida, evitar el contacto y la propagación del coronavirus COVID-19 garantizar el abastecimiento y disposición de alimentos de primera necesidad y servicios que por su misma naturaleza no deben interrumpirse so pena de afectar el derecho a la vida, a la salud y la supervivencia los (sic) habitantes, y en concordancia con la emergencia sanitaria declarada mediante la Resolución 385 de 2020 del Ministerio Salud y Protección Social, fue necesario ordenar un aislamiento preventivo obligatorio (sic) todos los habitantes de la República de Colombia, de acuerdo con las instrucciones que se impartieron para el efecto mediante Decreto 531 de 2020.

Que en virtud a lo expuesto, se imparten las siguientes directrices en materia migratoria para aquellos ciudadanos colombianos y extranjeros residentes permanentes en Colombia, que deseen retornar al país en el lapso aquí establecido.

En mérito de lo expuesto,

RESUELVE:

ARTÍCULO 1°. De la Adopción del Protocolo de Repatriación. *Adoptar el protocolo para el retorno e ingreso de ciudadanos colombianos y extranjeros residentes permanentes en Colombia, que se encuentren en el exterior y deseen regresar al país.*

De igual manera, la presente resolución abarca a los núcleos familiares de los anteriores, como son padres, hijos, nietos, etc., previa evaluación del consulado respectivo.



ARTÍCULO 2°. De las Responsabilidades de Migración Colombia. *Migración Colombia cumplirá las siguientes actividades, en aras de lograr el retorno de los connacionales y extranjeros residentes en Colombia para reducir los riesgos que de esta actividad se deriven, en tal virtud es obligación de Migración Colombia:*

2.1. Coordinar y apoyar a la Cancillería colombiana, para la aplicación de los procedimientos establecidos en la consolidación del listado de las personas a repatriar.

2.2. Coordinar con la Cancillería para que por intermedio de las representaciones diplomáticas y consulares de Colombia en el exterior se advierta a los connacionales, antes de embarcar en el vuelo, su obligación de cumplir con las indicaciones dadas en el presente instructivo.

2.3. Remitir a las representaciones consulares en el exterior, el formato Anexo No.1, que hace parte de la presente Resolución, con el fin que los ciudadanos a retornar, lo conozcan y lo suscriban.

2.4. Disponer del personal necesario en los puntos de control migratorio de ingreso, para brindar una atención expedita a las personas repatriadas.

2.5. Contar con piezas de comunicación donde se recabe a los repatriados, la obligación de cumplir con los procedimientos de aislamiento obligatorio.

2.6. Verificar los documentos de identificación o de viaje y registrar el ingreso de cada uno de los repatriados, dejando constancia escrita en el documento sobre el aislamiento obligatorio a que debe someterse.

2.7. Dotar a los oficiales de migración de los elementos de bioseguridad necesarios para el servicio.

2.8 Verificar que los pasajeros y tripulantes hayan diligenciado las declaraciones de estado de salud, recibirlas, tabularlas y remitirlas al sector salud según los procedimientos establecidos con el Ministerio de Salud y Protección Social.

2.9. Aplicar procedimientos de atención migratoria no presencial para evitar el contacto directo de sus funcionarios con el viajero; los documentos de viaje deben ser desinfectados por el operador del vuelo y entregados al supervisor de servicio migratorio para incluir el movimiento de ingreso al país y devolverlos

ARTÍCULO 3°. De las obligaciones del ciudadano nacional o extranjero residente a repatriar. *Los nacionales y extranjeros residenciados en Colombia que pretendan ser objeto de la repatriación humanitaria, deberán brindar la siguiente información para que se evalúe si es procedente o no su ingreso a territorio nacional:*

3.1. Para efectos de que se evalúe la posibilidad de establecer un canal humanitario que permita retorno al país, los ciudadanos nacionales y extranjeros residentes en Colombia deberán suministrar la siguiente información al consulado de Colombia con competencia jurisdiccional en la ciudad en la que se encuentre:

a. Nombres completos.

b. Documento de identidad colombiano y número de pasaporte.



- c. Para extranjeros residentes permanentes, incluir también nacionalidad y número de cédula de extranjería.*
- d. Estado migratorio y tiempo en que se encuentra el connacional en el exterior (Residente, turismo, irregular, etc.).*
- e. Eventuales condiciones especiales como discapacidad, condiciones médicas, menores de edad, entre otras.*
- f. Tipo de parentesco, en caso que aplique.*
- g. Dirección en Colombia, correo electrónico y teléfono celular.*
- h. Nombre y teléfono de contacto de un familiar en Colombia.*

3.2. Aportar de manera veraz la información que le sea requerida por el consulado, informando su estado de salud y en especial si ha presentado síntomas afines a Covid-19.

3.3. Asumir los costos de transporte desde el exterior.

3.4. Cumplir con las medidas de autoaislamiento obligatorio en la primera ciudad colombiana donde arribe el vuelo.

3.5. Asumir la totalidad de costos que se generen con ocasión del autoaislamiento en Colombia, como son transporte urbano hasta su domicilio, hospedaje para quienes no residan en la primera ciudad de arribo, alimentación, entre otros.

3.6. Previo a su llegada al territorio nacional, diligenciar de manera veraz, el formulario de declaración de estado de salud, que se encuentra en la página web de Migración Colombia,

<https://www.migracioncolombia.gov.co/controlpreventivocontraelcoronavirus>.

3.7. Suscribir el Acta de Compromiso que será entregada por el Consulado, según formato anexo No. 1.

3.8. Los ocupantes del vuelo, es decir pasajeros y tripulantes, deben cumplir con todas las medidas de seguridad biológica establecidas por el Ministerio de Salud y Protección Social, como uso de tapabocas, guantes, gel antibacterial, aislamiento social y lavado de manos, entre otros. Las personas repatriadas deberán utilizar tapabocas a su ingreso y durante la movilización hacia los sitios de alojamiento, así como cumplir con el aislamiento preventivo y las medidas instauradas por el Ministerio de Salud y Protección Social.

ARTÍCULO 4°. De las Obligaciones de las Aerolíneas. *Las aerolíneas que presten el servicio de transporte aéreo para la repatriación humanitaria de los nacionales y extranjeros residentes en Colombia deberán:*

4.1. Proporcionar la información necesaria con respecto a los elementos de protección personal con que deben contar los pasajeros. Si un viajero no los presenta al llegar a Colombia, éstos serán suministrados por la respectiva empresa aérea.

4.2. Así mismo, la tripulación de cabina deberá informar a los pasajeros al inicio del vuelo el contenido del anexo establecido en el 'Procedimiento de transporte aéreo con fines humanitarios de repatriación, ambulancias aéreas y mensajería humana que transportan progenitores hematopoyéticos', que previamente ha sido expedido por el Ministerio de Salud, Aeronáutica Civil y Migración Colombia.

ARTÍCULO 5°. De las Obligaciones de las Autoridades de Salud concesionarios o Administradores de Puertos de Ingreso. *La Autoridades Sanitarias así como los Administradores o Concesionarios de los puertos de ingreso de extranjeros y nacionales a territorio nacional deberán aplicar en sus apartes pertinentes, el 'Procedimiento de transporte aéreo con fines humanitarios de repatriación,*



ambulancias aéreas y mensajería humana que transportan progenitores hematopoyéticos’, referido.

ARTÍCULO 6°. De las Repatriaciones Terrestres o Fluviales: *Las repatriaciones terrestres o vía fluvial aplican para el mismo tipo de población citada en el artículo 1° de la presente resolución, y en tal sentido deberán adelantarse:*

6.1. Las coordinaciones previas deben efectuarse en similar sentido a las aéreas, por intermedio del consulado colombiano en el exterior, siguiendo el mismo procedimiento aquí establecido.

6.2. Una vez efectuado el ingreso, el ciudadano debe acatar las normas de no movilización y autoaislamiento en el primer municipio al cuál haya llegado, asumiendo los gastos que ello demande.

6.3. Cada persona a quien se autorice el ingreso, debe diligenciar el formulario de declaración de estado de salud que se encuentra en la página web de Migración Colombia.

6.4. Durante todo el procedimiento, deben utilizar los elementos de seguridad sanitaria como tapabocas, guantes, geles, entre otros.

ARTÍCULO 7°. Otras Disposiciones. *Con el fin de atender las necesidades de los nacionales colombianos y los extranjeros residentes en Colombia que se encuentran fuera del país y necesitan ingresar a territorio nacional por razones humanitarias, se deberán tener en cuenta las siguientes indicaciones de obligatorio cumplimiento:*

7.1. Aquellas personas que presenten síntomas similares al COVID-19 o que hayan sido diagnosticadas como portadores de la enfermedad, deberán tener atención en el territorio donde se encuentren, previo a su traslado e ingreso al territorio colombiano, de conformidad con las normas internacionales.

7.2. Al momento de efectuar los procedimientos migratorios de ingreso al país, los repatriados se encuentran obligados a mantener una distancia no inferior a 2 metros, entre cada uno de ellos y a utilizar los elementos de bioseguridad ya referidos.

7.3. El desplazamiento entre el terminal aéreo y el sitio de aislamiento debe ser directo y en la medida de lo posible contará con el acompañamiento de la fuerza pública; se efectuará preferiblemente en vehículos de uso particular, cuyos conductores deben usar tapabocas y guantes en todo momento y hacer uso del protocolo de lavado de manos.

7.4. Las personas que regresen del exterior bajo este procedimiento deberán atender las instrucciones de aislamiento obligatorio y demás normas sanitarias establecidas por el Gobierno Nacional.

ARTÍCULO 8: Vigencia. *La presente Resolución rige a partir de las 00:00 horas del día Diez (10) de abril de 2020 hasta que la emergencia sanitaria establecida por el Ministerio de Salud sea levantada.*

COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

Dada en Bogotá D.C. a los, 08 ABR 2020

JUAN FRANCISCO ESPINOSA PALACIOS
Director General”



**“RESOLUCIÓN No. 1230 DE 2020
(21 MAY 2020)**

‘Por la cual se modifican los artículos 2, 3, 6 y 7 de la Resolución 1032 de 2020 que establece el Protocolo para el regreso al país, de ciudadanos colombianos y extranjeros residentes permanentes, que se encuentren en condición vulnerable en el extranjero y se dictan otras disposiciones.’

**EL DIRECTOR GENERAL DE LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL
MIGRACIÓN COLOMBIA,**

En ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, y en especial las que le confiere los numerales 3 y 4 del artículo 10 del Decreto Ley 4062 de 2011, el Decreto 1067 de 2015 y,

CONSIDERANDO:

Que el Gobierno Nacional en el marco de la actual emergencia sanitaria, decretó el cierre de todas las fronteras terrestres, marítimas y fluviales, mediante decretos 402 y 412 de 2020; y en fecha posterior a partir del 23 de marzo, se prohibió el desembarco de viajeros internacionales que pretendieran ingresar al país, norma contemplada en el Decreto 439 de 2020.

Que el párrafo 2 del artículo 1 del Decreto 439 de 2020, indica textualmente que ‘Solo se permitirá el desembarco con fines de ingreso de pasajeros o conexión en territorio colombiano, en caso de emergencia humanitaria, caso fortuito o fuerza mayor, previa autorización de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil y la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, en el marco de sus competencias’.

Que mediante el artículo 5 del Decreto Legislativo 569 del 15 de abril de 2020, ‘Por el cual se dictan medidas sobre el servicio público de transporte y su infraestructura, dentro del estado de emergencia económica, social y ecológica’, se suspende el desembarco con fines de ingreso o conexión, de pasajeros procedentes del exterior por vía aérea.

Que el mismo decreto, en el párrafo 2° del artículo 5°, establece que los pasajeros excepcionalmente admitidos deberán cumplir con las medidas sanitarias de prevención de contagio que adopte el Ministerio de Salud y Protección y demás autoridades competentes sobre asunto en particular.

Que, ante la urgencia en la aplicación de las restricciones, un alto número de connacionales y extranjeros residentes permanentes, por múltiples inconvenientes como cancelación de vuelos, cierre físico de fronteras, aislamientos obligatorios y toques de queda, entre otros, permanecen en el exterior y no han logrado regresar a Colombia.

Que estos ciudadanos han acudido ante las representaciones consulares de Colombia en el exterior, manifestando su extrema necesidad de regresar al país ya que no cuentan con los recursos económicos para sufragar los gastos de estadía u otras razones como reunificación familiar y problemas de salud.



Que, evaluado este escenario, las situaciones relacionadas se enmarcan dentro de una situación de crisis que amerita un tipo de acción humanitaria cuyo propósito sea mitigar el menoscabo de los derechos fundamentales y garantizar la subsistencia de la población que se encuentra en condición vulnerable, de conformidad con las normas internacionales.

Que dadas las circunstancias y medidas de cuidado para preservar la salud y la vida, evitar el contacto y la propagación del coronavirus COVID-19, garantizar el abastecimiento y disposición de alimentos de primera necesidad y servicios que por su misma naturaleza no deben interrumpirse so pena de afectar el derecho a la vida, a la salud y la supervivencia de los habitantes, y en concordancia con la emergencia sanitaria declarada mediante la Resolución 385 de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social, fue necesario ordenar un aislamiento preventivo obligatorio para todos los habitantes de la República de Colombia, de acuerdo con instrucciones que se impartieron para el efecto mediante Decreto 531 de 2020.

Que algunos de los retornados a Colombia, han manifestado la necesidad de cumplir el aislamiento preventivo obligatorio en el lugar de su domicilio, por razones de salud, familiares, económicas, etc.

Que, con el fin de garantizar el derecho a la vida, a la salud, al trabajo, a la unificación familiar entre otros, se hace necesario modificar los artículos 2, 3 y 6 de la Resolución 1032 del 8 de abril de 2020;

En mérito de lo expuesto,

RESUELVE:

Artículo 1º. *Modificar los artículos 2, 3 y 6 de la Resolución 1032 de 2020, los cuales quedarán así:*

‘Artículo 2º. De las Responsabilidades de Migración Colombia. *Migración Colombia cumplirá las siguientes actividades, en aras de lograr el retorno de los connacionales y extranjeros residentes en Colombia para reducir los riesgos que de esta actividad se deriven, en tal virtud es obligación de Migración Colombia:*

2.1. Coordinar y apoyar a la Cancillería colombiana, para la aplicación de los procedimientos establecidos en la consolidación del listado de las personas a repatriar.

2.2. Coordinar con la Cancillería para que por intermedio de las representaciones diplomáticas y consulares de Colombia en el exterior se advierta a los connacionales, antes de embarcar en el vuelo, su obligación de cumplir con las indicaciones dadas en el presente instructivo.

2.3. Remitir a las representaciones consulares en el exterior, el formato Anexo No. 1, que hace parte de la presente resolución, con el fin de que los ciudadanos a retornar, lo conozcan y lo suscriban.

2.4. Disponer del personal necesario en los puntos de control migratorio de ingreso, para brindar una atención expedita a las personas repatriadas.

2.5. Contar con piezas de comunicación donde se recabe a los repatriados, la obligación de cumplir con los procedimientos de aislamiento obligatorio.



2.6. Verificar los documentos de identificación o de viaje y registrar el ingreso de cada uno de los repatriados, dejando constancia escrita en el documento sobre el aislamiento obligatorio a que debe someterse.

2.7. Dotar a los oficiales de migración de los elementos de bioseguridad necesarios para el servicio.

2.8. Verificar que los pasajeros y tripulantes hayan diligenciado las declaraciones de estado de salud, recibirlas, tabularlas y remitirlas al sector salud según los procedimientos establecidos con el Ministerio de Salud y Protección Social.

2.9. En aquellos casos que se presenten viajeros con riesgo de contagio, aplicar procedimientos de atención migratoria no presencial para evitar el contacto directo de sus funcionarios con el viajero; los documentos de viaje deben ser desinfectados por el operador del vuelo y entregados al supervisor de servicio migratorio para incluir el movimiento de ingreso al país y su posterior devolución.

Artículo 3°. De las obligaciones del ciudadano a repatriar. Los ciudadanos que pretendan ser objeto de la repatriación humanitaria, deberán brindar la siguiente información para que se evalúe si es procedente o no su ingreso a territorio nacional:

3.1. Para efectos de que se evalúe la posibilidad de establecer un canal humanitario que permita el retomo al país, las personas a repatriar deberán suministrar la siguiente información al consulado de Colombia con competencia jurisdiccional en la ciudad en la que se encuentre:

- a. Nombres completos.
- b. Documento de identidad colombiano y número de pasaporte.
- c. Para extranjeros incluir también nacionalidad y número de pasaporte.
- d. Estado migratorio y tiempo en que se encuentra el connacional en el exterior (residente, turismo, irregular, etc.).
- e. Eventuales condiciones especiales como discapacidad, condiciones médicas, menores de edad, entre otras.
- f. Tipo de parentesco, en caso de que aplique.
- g. Dirección en Colombia, correo electrónico y teléfono celular.
- h. Nombre y teléfono de contacto de un familiar en Colombia.

3.2. Aportar de manera veraz la información que le sea requerida por el Consulado, informando su estado de salud y en especial si ha presentado síntomas afines a Covid-19.

3.3. Asumir los costos de transporte desde el exterior, hasta el lugar de su residencia o habitación.

3.4. Cumplir con las medidas de aislamiento preventivo obligatorio en su lugar de residencia o habitación.

3.5. Asumir la totalidad de costos que se generen con ocasión del autoaislamiento en Colombia, como son transporte urbano o intermunicipal hasta su domicilio, hospedaje, alimentación, entre otros.

3.6. Previo a su llegada al territorio nacional, diligenciar de manera veraz, el formulario de declaración de estado de salud, que se encuentra en la página web de Migración Colombia,
<https://www.migracioncolombia.gov.co/controlpreventivocontraelcoronavirus>.

3.7. Suscribir el Acta de Compromiso que será entregada por el Consulado, según formato Anexo No. 1.



3.8. Los ocupantes del vuelo, es decir pasajeros y tripulantes, deben cumplir con todas las medidas de seguridad biológica establecidas por el Ministerio de Salud y Protección Social, como uso de tapabocas, guantes, gel antibacterial, aislamiento social y lavado de manos, entre otros. Las personas repatriadas deberán utilizar tapabocas a su ingreso y durante la movilización hacia los sitios de alojamiento, así como cumplir con el aislamiento preventivo y las medidas instauradas por el Ministerio de Salud y Protección Social.

Artículo 6°. De las repatriaciones terrestres o fluviales. Las repatriaciones terrestres o por vía fluvial aplican para el mismo tipo de población citada en el artículo 1° de la presente resolución, y en tal sentido deberán cumplir:

6.1. Las coordinaciones previas deben efectuarse en similar sentido a las aéreas, por intermedio del consulado colombiano en el exterior, siguiendo el mismo procedimiento aquí establecido.

6.2. Una vez efectuado el ingreso, el ciudadano debe acatar las normas de no movilización y autoaislamiento en su lugar de residencia o habitación, asumiendo los gastos que ello demande.

6.3. Cada persona a quien se autorice el ingreso, debe diligenciar el formulario de declaración de estado de salud que se encuentra en la página web de Migración Colombia.

6.4. Durante todo el procedimiento, deben utilizar los elementos de seguridad sanitaria como tapabocas, guantes, geles, entre otros.”

Artículo 7°. Otras disposiciones. Con el fin de atender las necesidades de los nacionales colombianos y los extranjeros residentes en Colombia que se encuentran fuera del país y necesitan ingresar a territorio nacional por razones humanitarias, se deberán tener en cuenta las siguientes indicaciones de obligatorio cumplimiento:

7.1. Aquellas personas que presenten síntomas similares al COVID-19 o que hayan sido diagnosticadas como portadores de la enfermedad, deberán tener atención en el territorio donde se encuentren, previo a su traslado e ingreso al territorio colombiano, de conformidad con las normas internacionales.

7.2. Al momento de efectuar los procedimientos migratorios de ingreso al país, los repatriados se encuentran obligados a mantener una distancia no inferior a 2 metros, entre cada uno de ellos y a utilizar los elementos de bioseguridad ya referidos.

7.3. El desplazamiento entre el lugar de ingreso y el sitio de aislamiento debe ser directo y junto con los conductores del vehículo en el que se movilice, las personas repatriadas deben utilizar los elementos de protección, tales como tapabocas y guantes.

7.4. Las personas que regresen del exterior bajo este procedimiento deberán atender las instrucciones de aislamiento obligatorio y demás normas sanitarias establecidas por el Gobierno nacional.

7.5. En el caso que el lugar de aislamiento se encuentre fuera del perímetro del lugar de ingreso al país, el ciudadano repatriado deberá respetar las normas sanitarias que las autoridades locales hayan establecido y en caso necesario, contar con el aval de ingreso de las autoridades sanitarias del lugar escogido como destino.”

Artículo 2°. Vigencia. La presente resolución rige a partir de su publicación y hasta que la emergencia sanitaria establecida por el Ministerio de Salud sea levantada.



COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

Dada en Bogotá D.C. a los 21 días de MAYO 2020.

JUAN FRANCISCO ESPINOSA PALACIOS
Director General”

III. INTERVENCIONES

1. Defensoría del Pueblo

La Delegada para Asuntos Constitucionales y Legales de la Defensoría del Pueblo solicitó que las resoluciones sean declaradas ajustadas al ordenamiento jurídico, salvo por lo reglado en los numerales 3.4 y 6.2 de la Resolución 1032 de 8 de abril de 2020, por no cumplir con el requisito de conexidad y proporcionalidad propios de esta clase de medidas⁵.

En este sentido, explicó que si bien la mayoría de las medidas adoptadas responden a la necesidad de regular el ingreso y salida del país durante el cierre de fronteras y la prohibición de embarco y desembarco de pasajeros, lo cierto es que con los numerales antes citados se obliga a la población repatriada a guardar la cuarentena en la primera ciudad o municipio colombiano de ingreso o arribo, “*en abierta contradicción con la posibilidad de que el viajero escoja donde pasará los 14 días de aislamiento obligatorio, establecida en el artículo 2º del Decreto Legislativo 439 de 2020*”.

En este orden de ideas, señaló que la resolución no podía imponer una limitación más allá de las normas superiores que desarrolla, en especial, porque se trata un límite al derecho a la libre circulación, el cual tiene carácter fundamental y, por lo tanto, solo puede ser restringido en eventos puntuales. Además, la obligación de guardar cuarentena en un sitio distinto al de origen desconoce la vulnerabilidad de las personas que arriban, pues aquellas ingresaron al país, precisamente por

⁵ “3.4. Cumplir con las medidas de autoaislamiento obligatorio en la primera ciudad colombiana donde arribe el vuelo, asumiendo la totalidad de los costos que esto genere”.
(...) 6.2. Una vez efectuado el ingreso, el ciudadano debe acatar las normas de no movilización y autoaislamiento en el primer municipio al cuál haya llegado, asumiendo los gastos que ello demande”.



cuestiones de fuerza mayor, entre las cuales estaba enlistada la imposibilidad de seguir sufragando gastos de estadía.

Por lo demás, indicó que dichos numerales no son proporcionales, habida cuenta que *“existen alternativas menos gravosas para la libertad de locomoción de los viajeros como es implementar las normas de bioseguridad ordenadas por el Ministerio de Salud para el traslado desde el lugar de ingreso al país al lugar escogido para guardar la cuarentena obligatoria”*.

2. Unidad Administrativa Especial Migración Colombia

La Jefe de la Oficina Asesora Jurídica de dicha entidad señaló que estos actos se expidieron para garantizar los derechos de los connacionales que se encontraban en el exterior y necesitaban regresar. Bajo su vigencia, según adujo, hasta el mes de julio de 2020, *“24.372 colombianos han sido repatriados en 182 vuelos de carácter humanitario, provenientes de Estados Unidos, Brasil, México, República Dominicana, Argentina, Chile, Países Bajos y Perú. Otros países de los que han arribado vuelos son Canadá, India, Emiratos Árabes, Ecuador, Francia, Honduras, Italia, Panamá, Reino Unido y Suiza, entre otros, lo que implica que esta medida ha permitido garantizar los derechos fundamentales de un gran número de personas”*.

Además, a su juicio, estas disposiciones cumplen con las exigencias legales y reglamentarias previstas, por lo que solicitó a esta Corporación declarar la legalidad de las mismas.

IV. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

El Procurador Delegado para la Conciliación Administrativa, mediante Concepto No. 48 de 2020, solicitó que la Resolución 1230 de 2020 se declare ajustada al ordenamiento jurídico, toda vez que este acto, que tiene como propósito garantizar el ingreso al país de los connacionales que se encontraban en el exterior durante el cierre fronterizo decretado, fue expedido por autoridad competente, guarda conexidad con los motivos que dieron origen al estado de excepción y es proporcional, ya que pretende conjurar los efectos adversos de las medidas que han afectado la libre movilidad de ciudadanos colombianos y extranjeros residentes permanentes en Colombia.



En los mismos términos, mediante Concepto No. 77 de 2020, el Ministerio Público solicitó que se adopte igual decisión en relación con la Resolución 1230 de 21 de mayo de 2020.

V. CONSIDERACIONES

1. Competencia

La Sala Especial de Decisión No. 16 es competente para conocer del presente proceso, de conformidad con el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y el numeral 8º del artículo 111 de la Ley 1437 de 2011, los cuales establecen que el conocimiento de estos asuntos corresponde en única instancia a la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado. En sesión virtual del 1º de abril de 2020⁶, esa Sala definió que los controles inmediatos de legalidad serían decididos por las Salas Especiales de Decisión.

2. Problema jurídico

De conformidad con los antecedentes anteriormente reseñados, corresponde a esta Sala Especial de Decisión establecer si las Resoluciones 1032 de 8 de abril de 2020 y 1230 de 21 de mayo de ese mismo año guardan conformidad -en sus aspectos formales y materiales- con las normas superiores que le sirvieron de fundamento y con los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción bajo el cual se produjo.

Para resolver este asunto, la Sala se referirá, en primer lugar, al objeto y alcance del medio de control inmediato de legalidad, así como a la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica efectuada mediante el Decreto 417 de 2020 y a las medidas adoptadas mediante Decretos Legislativos 439 y 569 de 2020, para luego, a partir de esos presupuestos generales, efectuar el análisis específico de legalidad de los actos administrativos objeto de control, bajo la perspectiva del cumplimiento de los requisitos formales y materiales para su expedición.

⁶ Conforme al artículo 29 del Acuerdo 080 de 2019, las Salas Especiales de Decisión deciden los asuntos de competencia de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo en “3. *Los demás procesos que les sean asignados por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo*”.



3. Del medio de control inmediato de legalidad

3.1. El artículo 20 de la Ley 137 de 1994 establece que *“[l]as medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la autoridad de lo contencioso administrativo en el lugar donde se expidan si se tratare de entidades territoriales o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales”*

En el mismo sentido, el artículo 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo establece que:

“Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en el lugar donde se expidan, si se tratare de entidades territoriales, o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales, de acuerdo con las reglas de competencia establecidas en este Código”.

Como se observa, se trata de un medio de control específico a través del cual la jurisdicción de lo contencioso administrativo efectúa el análisis automático de la legalidad de las medidas generales adoptadas por las autoridades del orden nacional al amparo de un estado de excepción, medio a través del cual se busca evitar que durante las condiciones de excepcionalidad se presente una extralimitación en el ejercicio de las competencias asignadas a las autoridades públicas, así como evitar la puesta en vigencia de normas que amenacen o vulneren los derechos de los administrados⁷.

3.2. De acuerdo con las disposiciones que regulan la materia, la procedencia de este medio de control está supeditada a que: (i) se trate de una medida adoptada por una autoridad del orden nacional en ejercicio de función administrativa; (ii) tenga carácter general; y (iii) haya sido expedida como desarrollo de decretos legislativos durante el estado de excepción.

⁷ Corte Constitucional, Sentencia C- 179 de 1994 y Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 15 de octubre de 2013, radicación 11001-03-15-000-2010-00390-00.



Para analizar el cumplimiento de la primera exigencia, la autoridad judicial debe cerciorarse, de un lado, de la naturaleza de la autoridad que expide el acto y, del otro, de que el acto se profiera en ejercicio de la función administrativa y no de otra para cuyo ejercicio el ordenamiento jurídico prevea otros medios de control, como sería el caso, por ejemplo, de la función legislativa.

Respecto al segundo de los requisitos, esto es, que la medida tenga carácter general, resulta necesario verificar que se trate de un acto administrativo que contenga decisiones que generen efectos jurídicos de carácter general, lo cual se contrapone tanto a aquellas manifestaciones a través de las cuales la administración se limita a plasmar recomendaciones, instrucciones o sugerencias, como a aquellas que solo están llamadas a afectar situaciones particulares y concretas.

Finalmente, y frente al tercero de los presupuestos necesarios para proceder con el control inmediato de legalidad, se trata de establecer que la medida haya sido adoptada al amparo del Estado de Excepción, guardando relación con los hechos de excepcionalidad y constituyendo un verdadero desarrollo de sus preceptos.

Debido a la excepcionalidad de este mecanismo, todas las circunstancias antes anotadas deben concurrir en cada caso para que el Consejo de Estado pueda aprehender el conocimiento de determinado acto.

3.3. Ahora bien, a partir de las disposiciones legislativas que regulan la materia, la jurisprudencia de esta Corporación ha establecido entonces una serie de características propias que definen este medio de control, así⁸:

- a) Es realmente un proceso judicial, cuya competencia se encuentra definida por el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y en el que se prevé la participación de la comunidad en el estudio de legalidad de la medida dictada, bien sea para defender el acto general o para cuestionarlo.

⁸ Sobre este asunto, ver Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencias de 28 de enero de 2003, radicación 11001-03-15-000-2002-0949-01; 7 de octubre de 2003, radicación 2003-0472-01; 16 de junio de 2009, radicación 11001-03-15-000-2009-00305-00; 9 de diciembre de 2009, radicación 11001-03-15-000-2009-0732-00; y 5 de marzo de 2012, radicación 11001-03-15-000-2010-00369-00. Además, Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia del 26 de septiembre de 2019, radicación 11001-03-24-000-2010-00279-00.



- b) Se trata de un control automático o inmediato, de manera que una vez se expida el acto, éste debe ser remitido dentro de las 48 horas siguientes a esta jurisdicción para adelantar el estudio de su legalidad, a riesgo de que la autoridad jurisdiccional a quien corresponde revisar el apego de la normatividad al ordenamiento jurídico asuma de manera oficiosa su estudio; esto, con independencia de que se hubiere hecho o no la publicación del mismo, puesto que se entiende que la medida o el acto existen aunque no se haya procedido con el trámite de su publicidad.
- c) Es autónomo, lo que implica que sea posible adelantar el control de los actos administrativos aún antes de que la Corte Constitucional se pronuncie sobre la constitucionalidad del decreto que declara el Estado de Excepción o respecto de los decretos legislativos que lo desarrollan.
- d) Es integral, ya que comprende tanto la revisión del cumplimiento de los requisitos formales para la expedición del acto como los materiales.

Los primeros, hacen relación a la competencia para la expedición del acto, así como al cumplimiento de las formas propias previstas para el efecto. Los segundos, como lo ha establecido la Sala Plena del Consejo de Estado, se refieren a la *“existencia de una relación de conexidad entre la regulación contenida en el acto objeto de control y los motivos que dieron lugar a la declaratoria de la emergencia económica. Así mismo, se impone determinar su conformidad con las normas superiores que le sirven de fundamento, que son entre otras los mandatos constitucionales que regulan los estados de excepción (arts. 212 a 215), la Ley estatutaria de Estados de Excepción, el decreto de declaratoria del estado de excepción y -claro está- los decretos con carácter legislativo expedidos por el gobierno en virtud de la autorización constitucional para legislar por vía excepcional”*⁹.

Además de la conformidad con las normas señaladas y la conexidad que debe guardarse con los motivos del estado de excepción, la jurisprudencia también ha entendido que el juez debe efectuar el análisis de

⁹ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 23 de noviembre de 2010, radicación 11001-03-000-2010-00196-00.



proporcionalidad de las medidas adoptadas como mecanismo para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos.

Sin embargo, el hecho de que este control sea integral no implica, como lo ha precisado esta Corporación, que la confrontación normativa comprenda todo el ordenamiento jurídico, cuya evidente extensión y complejidad dificultaría la labor que está llamado a cumplir el juez de lo contencioso administrativo y constituiría un escollo en la garantía de celeridad que debe caracterizar el trámite de este mecanismo. En ese sentido, los parámetros de confrontación, conforme a los cuales se adelanta el juicio de legalidad, deben ser expresamente señalados por el juez de conocimiento, de manera que sea posible establecer con claridad el alcance de su pronunciamiento.

e) En concordancia con lo señalado, la sentencia que decide este proceso hace tránsito a cosa juzgada relativa, en tanto solo opera frente a los supuestos de ilegalidad analizados y decididos por el juez de conocimiento¹⁰. Así, ha dicho el Consejo de Estado que *“los fallos que desestiman la nulidad de los actos objeto de control o que la decretan solo parcialmente respecto de algunos de sus preceptos, aunque tienen efecto erga omnes, esto es oponible a todos y contra todos, por otro lado, tienen la autoridad de cosa juzgada relativa, es decir, solo frente a los ítems de ilegalidad analizados y decididos en la sentencia”*¹¹.

f) El hecho de que se trate de decisiones que hacen tránsito a cosa juzgada relativa, implica entonces que cualquier ciudadano pueda acudir a las acciones de simple nulidad o de nulidad por inconstitucionalidad para cuestionar estos mismos actos administrativos por la violación de normas que no hayan sido invocadas expresamente en la sentencia con la que culmina el procedimiento especial de control de legalidad o frente a las cuales no se haya realizado el contraste normativo como tal.

¹⁰ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 24 de mayo de 2016, radicación 11001- 03-15 -000-2015- 02578-00.

¹¹ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 23 de noviembre de 2010, radicación 11001-03-000-2010-00196-00.



- g) Finalmente, este medio de control no impide que la medida o el acto sean ejecutados, porque mientras no sean anulados ellos conservan la presunción de validez propia de los actos administrativos.

Establecidas las características fundamentales del medio de control inmediato de legalidad, pasa la Sala a efectuar algunas consideraciones generales respecto el estado de emergencia, económica, social y ecológica al amparo del que se expidieron las resoluciones *sub examine*, lo cual, como se advirtió, constituye un parámetro básico para el análisis de legalidad de las mismas.

4. La declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica efectuada mediante el Decreto 417 de 2020

4.1. El 17 de marzo de 2020, el Presidente de la República, con la firma de todos los ministros y alegando el ejercicio de las facultades conferidas en el artículo 215 de la Constitución Política y en la Ley 137 de 1994, declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de 30 días calendario¹².

El presupuesto fáctico de esta decisión se hizo consistir en la emergencia sanitaria y social generada por la aparición del nuevo virus -COVID 19, así como en la afectación que esta pandemia podía generar en el sistema económico del país, la cual podría tener magnitudes *“impredecibles e incalculables”*.

Por su parte, el presupuesto valorativo de ese acto se fundó en la velocidad de expansión del virus y en la tragedia humanitaria por la pérdida de vidas a nivel mundial, aspectos que ponían de presente el grave riesgo para la vida y salud de todos los habitantes del territorio nacional, así como también para las condiciones de empleabilidad, el abastecimiento de bienes básicos, la economía y el bienestar general de la población.

Frente a la justificación de la declaratoria del Estado de Excepción, el Gobierno expuso que las atribuciones legales ordinarias resultaban insuficientes para hacer frente a las circunstancias imprevistas generadas por el COVID-19, requiriéndose

¹² Publicado en el Diario Oficial No. 51259 de 17 de marzo de 2020.



la adopción de medidas extraordinarias dirigidas a conjurar sus efectos. También se advirtió que, dada la falta de certeza respecto de la magnitud de la situación planteada a raíz de la llegada del coronavirus a Colombia, en el proceso de evaluación de los efectos de la emergencia podrían detectarse nuevos requerimientos y, por tanto, diseñarse estrategias novedosas para afrontar la crisis.

4.2. El Decreto 417 de 2020 fue declarado exequible por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-145 del 20 de mayo de 2020. Como fundamento de su decisión, la Corte consideró que las dimensiones de la calamidad pública sanitaria generada por la expansión del virus Covid-19 y los efectos en el orden económico y social, que constituyen una grave amenaza de los derechos fundamentales de todos los habitantes del territorio nacional, justificaban la declaratoria del Estado de Excepción y el ejercicio de este mecanismo excepcional por parte del Gobierno Nacional.

Para esa Corporación, en la expedición de este acto se cumplieron los requisitos previstos en la Constitución Política para el efecto, pues se halla comprobada la ocurrencia de una situación configurativa de una auténtica emergencia económica, social y ecológica, de donde resulta entonces necesario que las distintas autoridades puedan adoptar las medidas extraordinarias que resulten del caso para conjurar los efectos de la crisis.

4.3. Ahora bien, como quiera que las Resoluciones que aquí se analizan fueron expedidas, según en ellas se adujo, con fundamento en los Decretos Legislativos 439 y 569 de 2020, pasa la Sala a efectuar algunas breves consideraciones en relación con estas disposiciones.

5. El Decreto Legislativo 439 de 2020

5.1. Aduciendo como propósito la necesidad de garantizar la salud de todos los habitantes del territorio nacional, el Gobierno Nacional expidió el Decreto Legislativo 439 de 2020, a través del cual, de manera general, dispuso:

- a) Suspender por el término de 30 días, desde el 23 de marzo de 2020, el desembarque con fines de ingreso o conexión en territorio colombiano de pasajeros procedentes del exterior por vía aérea, exceptuando el



desembarco en caso de emergencia humanitaria, caso fortuito o fuerza mayor, previa autorización de la Aeronáutica Civil y de Migración Colombia. Igualmente, se exceptuaron de las medidas a las tripulaciones de las aeronaves (artículo 1);

- b)** Establecer como medidas sanitarias preventivas el aislamiento y la cuarentena por 14 días, medidas obligatorias para quienes ingresen al territorio nacional en los términos del Decreto. Además, se indicó que este aislamiento podría llevarse a cabo en el lugar de residencia elegido por la persona si es nacional o residente permanente, o en un hospedaje sufragado con sus propios recursos, tratándose de extranjeros (artículo 2);
- c)** Determinar las obligaciones de las aerolíneas, de los pasajeros y tripulantes, así como de las autoridades nacionales en relación con el cumplimiento y observancia de las medidas aquí adoptadas (artículos 3, 4 y 5); y
- d)** Finalmente, dar aplicación de las sanciones previstas en el artículo 368 del Código Penal y 2.8.8.1.4.21 del Decreto 780 de 2016, en caso de incumplimiento (artículo 6).

5.2. Mediante sentencia C-157 de 2020, la Corte Constitucional declaró la exequibilidad de este decreto.

Específicamente, en lo que respecta a la suspensión del desembarque de pasajeros contemplada en el artículo 1, la Corte sostuvo que, si bien esta comporta una restricción al derecho a la libre movilidad contemplado en el artículo 24 Superior, lo cierto es que esta medida guarda conexidad con los hechos que originaron el estado de excepción, pues lo que se busca es justamente detener el contagio y la propagación del COVID-19 en el territorio nacional. Adicionalmente, esa Corporación estableció que las medidas adoptadas fueron debidamente motivadas y que la limitación impuesta al derecho a la libre circulación no es absoluta, habida cuenta que previó los eventos en los que era posible el ingreso al territorio nacional.



6. El Decreto Legislativo 569 de 2020

6.1. Como se anticipó en los antecedentes de esta providencia, a través de este decreto legislativo se reguló la prestación del servicio público de transporte en el marco del Estado de Excepción. Sobre las cuestiones relacionadas con la materia que aquí se analiza, en ese acto el Gobierno Nacional indicó que resultaba necesario mantener la medida adoptada mediante Decreto 439 de 2020 pero por el término de la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social.

En consecuencia, a través del artículo 5° se reiteró la suspensión de desembarque de pasajeros en el territorio nacional, salvo por aquellos ingresos con fines humanitarios, por fuerza mayor o caso fortuito, eventos en los que el ingreso al país se produciría previa autorización de la Aeronáutica Civil y de Migración Colombia. Sin embargo, condicionó la vigencia de esta medida, ya no a 30 días como se había estipulado en el Decreto Legislativo 439, sino al término de la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud, indicando que ella podía ser levantada antes de ese momento por la Aeronáutica, previo concepto del Ministerio de Salud y Protección Social, cuando hubieren desaparecido las causas que le dieron origen.

6.2. La Corte Constitucional declaró la exequibilidad de esta norma, mediante sentencia C-239 de 2020.

Frente al artículo 5° al que atrás se hizo referencia, la Corte reiteró los argumentos que había expuesto al momento de analizar el Decreto 439 de 2020 y señaló que la modificación efectuada en cuanto al término de vigencia de la medida de suspensión *“no tiene incidencia particular en la consideración constitucional propia de esos juicios”*.

6.3. Así las cosas, siendo este el contexto normativo que dio lugar a la expedición de las Resoluciones que aquí se analizan, pasa la Sala a efectuar el estudio de fondo para el caso concreto.



7. Análisis de legalidad de las Resoluciones 1032 de 8 de abril de 2020 y 1230 de 21 de mayo de 2020

7.1. De la procedencia del medio de control

Como atrás se indicó, para establecer si determinado acto administrativo es susceptible del medio de control inmediato de legalidad resulta necesario: (i) que se trate de una medida adoptada por una autoridad del orden nacional en ejercicio de función administrativa; (ii) que esa medida tenga carácter general; y (iii) que haya sido expedida en desarrollo de decretos legislativos dictados durante el estado de excepción.

Sobre lo primero, la Sala advierte que, conforme con lo establecido en el literal c) del numeral 2º del artículo 38 de la Ley 489 de 1998¹³ y en el artículo 1º del Decreto Ley 4062 de 2011¹⁴, Migración Colombia es una unidad administrativa especial con jurisdicción en todo el territorio colombiano que, por tanto, tiene la condición de ser autoridad del orden nacional. Además, al revisar el texto de los actos objeto de estudio, se encuentra que aquellos fueron expedidos en ejercicio de las funciones administrativas que le son propias, en particular, de aquella relacionada con la vigilancia y el control migratorio¹⁵.

En este contexto, para la Sala se satisface ese requisito de procedencia de la herramienta judicial prevista en el artículo 136 del CPACA.

Ahora bien, frente al segundo de los requisitos, la Sala advierte que esta declaración unilateral de la voluntad de la administración produce innegables efectos jurídicos de carácter general, toda vez que se trata de la adopción de medidas genéricas, abstractas e impersonales dirigidas, de un lado, a todos aquellos ciudadanos que se encuentran en el exterior y que en el marco del cierre fronterizo y la suspensión del desembarco de pasajeros decretada por el Gobierno

¹³ “Artículo 38: La Rama Ejecutiva del Poder Público en el orden nacional, está integrada por los siguientes organismos y entidades: (...) 2. Del Sector descentralizado por servicios: (...) c) Las superintendencias y las unidades administrativas especiales con personería jurídica; (...)”.

¹⁴ “Artículo 1º Créase la Unidad Administrativa Especial, como un organismo civil de seguridad, denominada Migración Colombia, con personería jurídica, autonomía administrativa, financiera y patrimonio independiente, con jurisdicción en todo el territorio nacional, adscrita al Ministerio de Relaciones Exteriores”.

¹⁵ Numeral 2º del artículo 4º del Decreto Ley 4062 de 2011.



Nacional desean retornar al país, y, del otro, a las autoridades de migración y a los transportadores privados involucrados.

Al respecto, es de resaltar que tanto la doctrina como la jurisprudencia han señalado que los actos generales son aquellos que crean una situación jurídica abstracta e impersonal, sin que tenga incidencia el número de personas a los que esté dirigida¹⁶. Así, la Sección Primera del Consejo de Estado, en providencia del 11 de marzo de 1994 precisó que *“el carácter individual de un acto no está dado por la posibilidad de que los sujetos a los cuales él está dirigido sean fácil o difícilmente individualizables o identificables, sino que ellos estén efectivamente individualizados e identificados, de tal manera que el contenido del acto sea aplicable exclusivamente a esas personas y no a otras que puedan encontrarse en la misma situación. De no entenderse así, todos los actos podrían ser calificados de individuales o subjetivos en la medida en que, por principio, los actos de las autoridades públicas tienen vocación de aplicación individual a quienes se encuentren en la situación prevista por el acto”*¹⁷.

Así las cosas, es evidente que se cumple el segundo requisito exigido en los artículos 111.8 y 136 del CPACA y 20 de la Ley 137 de 1994.

Finalmente, también se encuentra satisfecho el tercero de los presupuestos para aprehender el control de legalidad de las resoluciones objeto de estudio, toda vez que estas se expidieron con fundamento y en desarrollo, tanto del Decreto Legislativo Declaratorio 417 de 2020 como de los Decretos Legislativos 439 y 569 de 2020, expedidos durante el estado de excepción y que autorizaron a la unidad a expedir un acto de tales características.

7.2. Contenido de los actos objeto de análisis

¹⁶ Al respecto, puede consultarse Santofimio Gamboa, Jaime Orlando. *Compendio de Derecho Administrativo*. Universidad Externado de Colombia, 2017. Considerandos 1351 a 1354. Allí se indica que el acto administrativo general *“comprende todas aquellas manifestaciones normativas, sean reglamentarias o reguladoras, provenientes de cualquier autoridad administrativa, caracterizadas por su generalidad y que tienen como fundamento directo la Constitución Política o la ley”*. Se trata de *“actos similares a la ley en cuanto a su generalidad e impersonalidad, por lo tanto, actos administrativos de carácter general, a los que la doctrina iuspublicista denomina reglamentos en cuanto, a diferencia del acto administrativo tradicional, no producen situaciones jurídicas particulares o concretas, sino que contienen normas de aplicación abstracta”*.

¹⁷ Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia del 11 de marzo de 1994, Radicación N°2756.



7.2.1. Como se anticipó en los antecedentes de esta providencia, a través de la Resolución 1032 de 8 de abril de 2020, Migración Colombia, alegando como fundamento la declaratoria del Estado de Excepción que efectuó el Gobierno Nacional mediante el Decreto No. 417 de 17 de marzo de 2020, así como el Decreto Legislativo 439, impartió directrices migratorias *“para aquellos ciudadanos colombianos y extranjeros residentes permanentes en Colombia, que deseen retornar al país en el lapso aquí establecido”*.

Así, la entidad dispuso la adopción de un protocolo para permitir el ingreso de esas personas (artículo 1) estableciendo, en términos generales, obligaciones específicas para los viajeros (artículo 3), las aerolíneas (artículo 4) y las autoridades migratorias (artículo 5), así como reglas concretas para los casos de repatriación por vía terrestre o fluvial (artículo 6). La vigencia de este protocolo se ligó al momento en que el Ministerio de Salud y Protección Social levantara la emergencia sanitaria declarada (artículo 8).

7.2.2. Sin embargo, con posterioridad, Migración Colombia decidió modificar algunos apartes de ese protocolo, bajo la consideración de que varios ciudadanos habían manifestado su deseo de *“cumplir el aislamiento preventivo obligatorio en el lugar de su domicilio, por razones de salud, familiares, económicas, etc.”*, lo cual hacía necesario modificar algunas de las disposiciones previstas en la Resolución 1032, a fin de garantizar *“el derecho a la vida, a la salud, al trabajo, a la unificación familiar entre otros”*.

Ese fue el objeto de la Resolución 1230 de 21 de mayo de 2020, cuyas modificaciones específicas incluyeron, además de ese asunto, la forma de prestar la función migratoria (numeral 2.8 del artículo 2), la preferencia por vehículos particulares para realizar los traslados de viajeros (numeral 7.3) y la exigencia al repatriado de dar cumplimiento a las normas sanitarias del municipio escogido como destino final (numeral 7.5).

Aunque la Resolución 1032 fue modificada en ciertos aspectos por la Resolución 1230, lo cierto es que su texto primigenio produjo innegables efectos jurídicos mientras estuvo vigente, de manera que resulta necesario que la Sala se pronuncie



también frente al contenido normativo que estuvo en vigor hasta la expedición de la Resolución 1230 de 21 de mayo de 2020¹⁸.

Establecido así el alcance general de los actos *sub examine*, la Sala pasa a efectuar entonces el análisis de cumplimiento de los requisitos formales y materiales.

7.3. Cumplimiento de requisitos formales

Como se advirtió en el acápite de consideraciones generales de esta providencia, la revisión de los aspectos formales del acto analizado implica la verificación, de un lado, de la competencia del funcionario que lo suscribe y, del otro, del cumplimiento de las exigencias de validez formales previstas en la ley.

7.3.1. Sobre lo primero, debe indicarse que la “*competencia es la facultad o el poder jurídico que tiene una autoridad para ejercer determinar función*”¹⁹, de manera que la falta de competencia se materializa cuando el autor profiere un acto pese a que no tenía el poder para expedirlo²⁰, es decir, cuando el acto es proferido por fuera de las potestades legales y constitucionales atribuidas al servidor público o a la Corporación respectiva²¹.

Al respecto, la Sala encuentra que, de acuerdo con los numerales 2 y 3 del artículo 4 del Decreto Ley 4062 de 2011, Migración Colombia es la encargada de “[e]jercer la vigilancia y el control migratorio de nacionales y extranjeros en el territorio nacional”, así como de “llevar el registro de identificación de extranjeros y efectuar en el territorio nacional la verificación migratoria de los mismos”. Igualmente, el

¹⁸ Al respecto consultar: Consejo Sala Plena de lo Contencioso Administrativo: sentencia del 5 de marzo de 2012, radicación 11001-03-15-000-2010-00200-00; sentencia de mayo de 1997, radicación 11001-03-15-000-0004; sentencia 16 de junio de 2009, radicación 11001-03-15-000-2009-00108-00; sentencia 1 de agosto de 2009, radicación 11001-03-15-000-2009-00304-00; sentencia 22 de febrero de 2011, radicación 11001-03-15-000-2010-00452-00; sentencia del 31 de mayo de 2011, radicación 11001-03-15-000-2010-00388-00; sentencia del 12 de abril de 2011, radicación 11001-03-15-000-2010-00170-00 y sentencia 8 de febrero de 2011, radicación 11001-03-15-000-2010-00169-00. De manera más reciente: Consejo de Estado, Sección Cuarta, sentencia del 22 de mayo de 2019, radicación 11001-03-27-000-2014-00012-00; Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión N° 2, sentencia del 19 de mayo de 2020, radicación 11001-03-15-000-2020-1053-00 y Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión N° 4, sentencia del 14 de julio de 2020, radicación 11001-03-15-000-2020-01140-00.

¹⁹ Rodríguez Libardo, *Derecho Administrativo General y Colombiano*, Temis, Bogotá, 2013, pág. 322.

²⁰ Betancourt Jaramillo Carlos, *Derecho Procesal Administrativo*, Señal Editora, Bogotá, 2014, pág. 291.

²¹ En el mismo sentido, se puede consultar: Consejo de Estado, Sección Quinta, auto del 15 de diciembre de 2015, radicación 11001-03-28-000-2015-00045-00.



artículo 2.2.1.11.2. del Decreto 1067 de 2015²² establece que corresponde al Gobierno Nacional, a través de la unidad correspondiente, *“autorizar el ingreso, permanencia y salida de extranjeros del territorio nacional, así como regular el ingreso y salida de nacionales del territorio nacional”*.

En su calidad de autoridad de vigilancia y control migratorio²³, Migración Colombia tiene competencia para imponer obligaciones a quienes ingresan al país, a las aerolíneas y a las autoridades en tierra que tienen que ver con el control migratorio.

En ese contexto fue que el párrafo 3° del artículo 1° del Decreto Legislativo 439 de 2020 y el párrafo 3° del artículo 5° del Decreto Legislativo 569 de 2020, contemplaron que, en el marco de la suspensión del desembarque con fines de ingreso o conexión en territorio colombiano de pasajeros procedentes del exterior por vía aérea, Migración Colombia -junto con la Aeronáutica Civil y en el marco de sus competencias-, podría autorizar el desembarque en caso de emergencia humanitaria, caso fortuito o fuerza mayor.

Lo anterior permite concluir que la entidad sí estaba facultada para expedir los actos administrativos aquí analizados, pues en ellos se encuentran contenidas las reglas a las que debe sujetarse quien pretenda beneficiarse de la autorización de desembarque en tiempos de restricción de ingreso contemplada en la legislación excepcional.

Por su parte, de acuerdo con lo estipulado en el numeral 14 del artículo 10 del Decreto Ley 4062 de 2011, *“Por el cual se crea la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, se establece su objetivo y estructura”*, el Director, máxima autoridad dentro de la entidad tiene dentro de sus competencias la expedición de los actos administrativos necesarios para cumplir con el objeto de la Unidad²⁴.

²² *“Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Relaciones Exteriores”*.

²³ Así lo regula el artículo 3° del Decreto Ley 4062 de 2011. En tanto el artículo 2.2.1.11.4. del Decreto 1067 de 2015 dispone que se entiende por control migratorio el *“Procedimiento realizado por funcionarios de la Autoridad Migratoria, mediante el cual se revisa y analiza el cumplimiento de los requisitos establecidos para autorizar o denegar que una persona pueda ingresar o salir del territorio nacional.”*

²⁴ El artículo 10 del Decreto 4062 de 2011 contempla: *“El Despacho del Director de Migración Colombia, además de las señaladas por la ley, tendrá las siguientes funciones: (...) 14. Ordenar los gastos y los pagos de la entidad, expedir los actos administrativos, realizar las operaciones necesarias y celebrar los contratos, acuerdos y convenios que se requieran para asegurar el cumplimiento de sus objetivos y funciones de acuerdo con las normas vigentes”*.



En tanto los actos objeto de análisis están íntimamente ligados con el control migratorio que por ley le fue asignado a esta entidad²⁵, resulta evidente que el Director de Migración Colombia sí estaba facultado para adoptar, mediante las resoluciones que aquí se analizan, el protocolo de ingreso excepcional al país durante el término de la suspensión de desembarco de pasajeros provenientes del exterior.

7.3.2. Ahora bien, superado el análisis de la competencia, corresponde determinar si se cumplieron los elementos formales de validez del acto administrativo.

Así, lo primero que debe indicarse es que este asunto, que ha sido analizado en distintas oportunidades por la jurisprudencia del Consejo de Estado, se relaciona con una de las causales de nulidad previstas en el artículo 137 del CPACA, esta es, la relativa a la expedición de *“forma irregular”* del acto administrativo.

En efecto, se trata de que para proferir el acto no se hayan desconocido los requisitos previstos en el ordenamiento jurídico para su formación y expedición, ya que si bien las autoridades administrativas han sido dotadas de determinadas competencias para adoptar decisiones de carácter obligatorio, aquellas deben producirse mediante el agotamiento de la vía predeterminada por la ley y con la plena observancia de los requisitos formales previstos en ella, de manera que *“el camino que conduce a un acto estatal no se halla a la libre elección del órgano competente para el acto, sino que está previsto jurídicamente, cuando, por tanto, el camino que se recorre para llegar al acto constituye aplicación de una norma jurídica que determina, en mayor o menor grado, no solamente la meta, sino también el camino mismo y que por el objeto de su normación se nos ofrece como norma procesal”*²⁶.

La exigencia de formalidades en la toma de decisiones por parte de la administración pública obedece a la necesidad de rodear de seguridad jurídica tanto al administrado como a la propia administración, en la medida en que, de un lado, se garantiza que la autoridad seguirá un trámite objetivamente dispuesto que

²⁵ El artículo 3° del Decreto Ley 4062 de 2011 establece *“El objetivo de Migración Colombia, es ejercer las funciones de autoridad de vigilancia y control migratorio y de extranjería del Estado colombiano, dentro del marco de la soberanía nacional y de conformidad con las leyes y la política que en la materia defina el Gobierno Nacional.”*

²⁶ MERKL, Adolfo; *Teoría General del Derecho Administrativo*, Granada - España, Editorial Comares, 2004, pág. 272.



impedirá arbitrariedades y, de otro, se le brinda a la administración un sendero claro y concreto a seguir, que le permitirá actuar de manera eficaz y eficiente.

En el ámbito de la producción de medidas de carácter general, salvo casos muy específicos, el ordenamiento jurídico no hace exigencias procedimentales especiales, más allá de establecer la necesidad de que el acto sea proferido en ejercicio de las competencias legalmente atribuidas a la respectiva autoridad. Así, el Título III de la primera parte del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo establece las reglas generales que rigen la actuación administrativa, es decir el procedimiento que, por defecto, deben seguir las autoridades estatales y los particulares que ejerzan funciones administrativas para la adopción de sus decisiones, en ausencia de uno especial establecido por el legislador.

En este caso, se encuentra que la expedición de resoluciones por parte de Migración Colombia no cuenta con un procedimiento especial, de manera que a este trámite le resultan aplicables las normas generales previstas en el CPACA, en particular, las reglas para la expedición de decisiones discrecionales por parte de la administración (art. 44), sin que la Sala advierta que se hubiere incurrido en alguna irregularidad que vicie su expedición.

7.3.3. Por lo demás, se advierte que los actos cumplen con los elementos formales de todo acto administrativo, ya que cuentan con encabezado, número, fecha, epígrafe o resumen de las materias objeto de regulación; además, en estos se consignó la referencia expresa a las normas en las que se funda, el contenido de las materias reguladas, las disposiciones que se adoptan y la firma de quien puede comprometer a la entidad²⁷.

Así las cosas, procede efectuar el estudio de cumplimiento de los aspectos materiales de los actos *sub examine*.

²⁷ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 15 de octubre de 2013, radicación 11001-03-15-000-2010-00390-00 y Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 5 de marzo de 2012, radicación 11001-03-15-000-2010-00369-00.



7.4. Examen material de legalidad

Como se indicó en el acápite de consideraciones generales de esta providencia, el examen de legalidad de los aspectos materiales del acto impone determinar su conformidad con las normas superiores, en particular con aquellas que le sirven de fundamento.

Se trata, específicamente, de analizar si este es respetuoso de las normas de la Carta Política, de la Ley Estatutaria de Estados de Excepción, del decreto de declaratoria del estado de excepción y de los decretos con carácter legislativo expedidos por el Gobierno en virtud de la autorización constitucional para legislar por vía excepcional, así como de aquellas normas del ordenamiento jurídico que regulan los temas a que él se refiere²⁸.

Además, resulta necesario establecer si la disposición de que se trata guarda conexidad con los motivos que dieron lugar a la declaratoria de emergencia, así como de los decretos legislativos en los que esta se funda y si ella resulta proporcional como mecanismo para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, en los términos del artículo 13 de la Ley 137 de 1994.

7.4.1 Conformidad con las normas en las que debía fundarse y proporcionalidad de las medidas

Por efectos metodológicos, el análisis de legalidad en cuanto a la conformidad con las normas superiores y la proporcionalidad de las medidas para impedir la extensión de sus efectos se hará de manera conjunta respecto de los ocho artículos que componen la Resolución 1032 de 2020, tal y como fueron modificados mediante la Resolución 1230 de 2020.

- **Artículo 1: Ámbito de aplicación del protocolo**

En el artículo 1° de la Resolución 1032 de 2020, que no sufrió modificación alguna por la Resolución 1230 de 21 de mayo, se dispuso adoptar el protocolo para el retorno e ingreso de ciudadanos colombianos y de extranjeros residentes

²⁸ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 23 de noviembre de 2010, radicación 11001-03-15-000-2010-00196-00.



permanentes en Colombia, que se encontraran en el exterior y desearan regresar al país.

El hecho de que el protocolo de ingreso cobije a los colombianos no solo da alcance al artículo 24 Superior²⁹, que dispone que todo colombiano tiene derecho a ingresar al país, sino también a los tratados internacionales de Derechos Humanos de los que Colombia hace parte, que establecen un derecho fundamental en ese sentido. Así, el numeral 5° del artículo 22 de la Convención Interamericana de Derechos Humanos reconoce que *“Nadie puede ser expulsado del territorio del Estado del cual es nacional, ni ser privado del derecho a ingresar en el mismo”*³⁰, en tanto el artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos establece que *“nadie podrá ser arbitrariamente privado del derecho a entrar en su propio país”*³¹, a partir de lo cual el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas precisó de forma clara y expresa, a través del Comentario General 27 del 2 de noviembre de 1999, que *“a una persona no se le puede privar ‘arbitrariamente’ del derecho a entrar en su propio país y, por tanto, toda actuación del estado debe ser ‘razonable’”*³².

Lo propio debe concluirse respecto de la inclusión de los extranjeros residentes en Colombia, expresión que comprende a aquellos nacionales de otro país que establezcan su domicilio permanente en nuestro país³³; y es que, si bien ellos no tienen la calidad de nacionales, al tener fijado su domicilio en Colombia es claro que sus necesidades pueden ser equiparadas, en lo fundamental, con las de aquellos. En este escenario, la existencia de un protocolo que permita el ingreso de estas personas bajo condiciones particulares protege no solo su derecho a retornar al país, sino todos aquellos consustanciales a esa circunstancia, como el derecho a tener una familia y permanecer en ella, al trabajo, al estudio, al domicilio, etc.

²⁹ Según lo reglado en el artículo 96 Superior, en concordancia con la Ley 43 de 1993, es colombiano aquel que tiene nacionalidad de este país, la cual se adquiere por adopción o por nacimiento.

³⁰ Ratificada por Colombia mediante Ley 16 de 1972.

³¹ Ratificada por Colombia mediante Ley 74 de 1968.

³² Corte Constitucional, Sentencia C-157 de 2020.

³³ El artículo 2.2.1.11.4. del Decreto 1067 de 2015 establece *“Para efectos del presente capítulo se adoptan las siguientes definiciones (...) Extranjero. Persona que no es nacional de un Estado determinado, incluyéndose el apátrida, el asilado, el refugiado y el trabajador migrante”*. Por su parte, el extranjero residente tiene una categoría especial, porque si bien no tiene la calidad de colombiano, reside de forma permanente en el país, por lo que tiene mayores prerrogativas que aquel extranjero que solo está de paso, incluyendo derechos políticos como el derecho al voto. Sobre el tema puede consultarse también https://www.cancilleria.gov.co/tramites_servicios/visa/abece y la Resolución 6045 de 2017 dictada por esa misma cartera.



Sin embargo, se advierte que en esta disposición la entidad excluyó a quienes simplemente tienen la condición de *extranjeros*, pese a que ni el Decreto Legislativo 439 ni el 569 contemplaron esa situación.

En efecto, en ninguna de estas normas se limitó la posibilidad de ingreso excepcional al país para los ciudadanos colombianos y/o extranjeros residentes, sino que en ellas se contempló que todo “pasajero” -sin importar su nacionalidad o su vinculación como residente en Colombia- que se encontrara en situación de fuerza mayor o de caso fortuito y que requiriera entrar al país, podría hacerlo, de acuerdo con reglas que se fijaran para el efecto³⁴:

<i>Decreto Legislativo 439 de 2020</i>	<i>Decreto Legislativo 569 de 2020</i>
Artículo 1. Suspensión de ingreso al territorio colombiano. Suspender, por el término de treinta (30) días calendario a partir de las 00:00 horas del lunes 23 marzo 2020, el desembarque con fines de ingreso o conexión en territorio colombiano, de pasajeros procedentes del exterior, por vía aérea. <u>Sólo se permitirá el desembarque con fines de ingreso de pasajeros o conexión en territorio colombiano, en caso de emergencia humanitaria, caso fortuito o fuerza mayor, previa autorización la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil y la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, en el marco de sus competencias.</u> Parágrafo 1. Se exceptúan de lo anterior a los tripulantes, personal técnico y directivo, y acompañantes a la carga de empresas de carga aérea, quienes deberán cumplir con el protocolo establecido por Ministerio de Salud y Protección Social y la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil.	Artículo 5. Suspensión de ingreso al territorio colombiano. Durante el término que dure la emergencia sanitaria declarada por el Ministro de Salud y Protección Social, con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19, o durante el término de cualquier emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19, suspender el desembarque con fines de ingreso o conexión en territorio colombiano, de pasajeros procedentes del exterior, por vía aérea. <u>Sólo se permitirá el desembarque con fines de ingreso de pasajeros o conexión en territorio colombiano, en caso de emergencia humanitaria, caso fortuito o fuerza mayor, previa autorización de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil y la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, en el marco de sus competencias.</u>

³⁴ Esta conclusión se ve reforzada con el hecho de que la Corte Constitucional, en sentencia C-157 de 2020, señaló que durante la suspensión de desembarco de pasajeros excepcionalmente se podía permitir el ingreso para extranjeros. Sin embargo, para ellos el hecho de encontrarse en una situación de fuerza mayor o caso fortuito no concedía un derecho automático de ingreso al país, pues en todo caso la autoridad migratoria podía, en aplicación del principio de soberanía del Estado, negar su ingreso en los términos del parágrafo 3° del artículo 1° del Decreto Legislativo 439 de 2020.



Parágrafo 2: Los pasajeros excepcionalmente admitidos deberán cumplir con las medidas sanitarias de prevención de contagio que adopte el Ministerio de Salud y Protección Social y demás autoridades competentes sobre este asunto en particular. Parágrafo 3. En cualquier caso, la Unidad Administrativa Especial de Migración Colombia, en el marco sus competencias, podrá negar el ingreso de cualquier extranjero al territorio colombiano, en ejercicio del principio de soberanía del Estado. Parágrafo 4. La suspensión podrá levantarse antes de esa fecha si desaparecen las causas que le dieron origen, o prorrogarse si mismas persisten.	Parágrafo 1. Se exceptúan de lo anterior a los tripulantes, personal y directivo, y acompañantes a la carga de empresas de carga aérea, quienes deberán cumplir con el protocolo establecido por el Ministerio Salud y Protección Social y la Unidad Administrativa Aeronáutica Civil. Parágrafo 2. Los pasajeros excepcionalmente admitidos deberán cumplir con las medidas sanitarias de prevención de contagio que adopte el Ministerio de Salud y Protección Social y demás autoridades competentes sobre este asunto en particular. Parágrafo 3. En cualquier caso, la Unidad Administrativa Especial de Migración Colombia, en el marco de sus competencias, podrá negar el ingreso de cualquier extranjero al territorio colombiano, en ejercicio del principio de soberanía del Estado. Parágrafo 4. La suspensión podrá levantarse por la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, previo concepto del Ministerio Salud y Protección Social, antes del término contemplado en el presente artículo si desaparecen las causas que le dieron origen, o prorrogarse si las mismas persisten.”
--	---

Así las cosas, es claro que los protocolos dictados por la entidad en desarrollo de estos decretos legislativos -que son únicamente los que aquí se analizan-, excluyen injustificadamente a otras personas que también pueden tener estatus migratorios válidos, como permisos de trabajo³⁵ o visas de migrante³⁶, quienes bien podrían estar en situaciones que los llevaran a requerir ingresar al territorio nacional por emergencia humanitaria, caso fortuito o fuerza mayor, lo cual va en clara contravía de los Decretos Legislativos en los que se funda la resolución, normas que no contemplaron tal distinción³⁷.

³⁵ Artículo 13 de la Resolución 6045 de 2017 expedida por la Cancillería.
³⁶ Según el artículo 16 de la Resolución 6045 de 2017 expedida por la Cancillería, la visa de migrante aplica para aquel extranjero que desee ingresar y/o permanecer en el territorio nacional con la intención de establecerse y no con cumpla con las condiciones para solicitar una visa de residente.
³⁷ De hecho, los Decretos Legislativos contemplaron normas para el retorno de los extranjeros. Así, en el parágrafo 3° del artículo 1° del Decreto Legislativo 439 y en el parágrafo 3° del artículo 5° del



Además, esta exclusión puede comportar una vulneración de las normas previstas en la Ley 137 de 1994³⁸, en particular aquellas que se refieren a la prevalencia de los tratados internacionales sobre derechos humanos (artículo 3), la intangibilidad de garantías fundamentales como la vida y la integridad personal (artículo 4), la prohibición de suspender derechos o de afectar su núcleo esencial (artículos 5, 6 y 7), la necesidad de justificar las limitaciones que se establezcan para los derechos fundamentales (artículo 8), la no discriminación (artículo 14), y la proscripción de suspender los derechos humanos (artículo 15), normas aplicables a cualquier persona sin importar el estatus migratorio que ostente.

Igualmente, si bien resulta proporcional que se establezcan condiciones particulares para el ingreso al territorio colombiano de personas provenientes del exterior, así como limitaciones y controles que permitan contener y mitigar la propagación del virus, no se advierte proporcional impedir de manera general e indiscriminada el ingreso de extranjeros no residentes en Colombia aun cuando circunstancias de fuerza mayor, caso fortuito o razones humanitarias así lo exijan, mucho menos cuando esta distinción solo se funda en su nacionalidad y estatus migratorio.

Por tal razón, la Sala advierte necesario declarar la legalidad condicionada de esta medida, en el entendido de que el ámbito de aplicación del protocolo debe incluir también a extranjeros que deban ingresar al país y que cumplan las condiciones que de las que tratan el Decreto Legislativo 439 de 2020 y el artículo 5° del Decreto Legislativo 569 del mismo año³⁹.

Decreto Legislativo 569 se dispuso que, en cualquier caso, Migración Colombia podía negar la entrada a los extranjeros en aplicación del principio de soberanía del Estado. En tanto, en el inciso segundo del artículo 2° del Decreto Legislativo 439 se contempló que los extranjeros aceptados excepcionalmente, debían pagar con sus propios recursos el hospedaje donde guardarían la cuarentena respectiva.

³⁸ Ley Estatutaria de los Estados de Excepción.

³⁹ Respecto al alcance de esta medida, la Corte Constitucional en sentencia C-157 de 2020 señaló que *“Como lo sostiene el Ejecutivo, el parágrafo 3° del Artículo 1° del Decreto legislativo 439 de 2020 debe ser interpretado de forma sistemática, no literal. La medida sólo puede ser entendida como parte de las herramientas para enfrentar las causas o los efectos de la pandemia, por lo que la prohibición de ingreso que se imponga a un extranjero con base en el Decreto legislativo 439 de 2020 debe fundarse en tal circunstancia. La prohibición de ingreso que se haga deberá tener relación, en cualquier caso, con la emergencia generada por el Covid-19. La finalidad que se busque al aplicar la medida deberá ser directa y específicamente orientada a la finalidad determinada por la declaración presidencial de emergencia. No es otro el sentido que el propio Ejecutivo le ha dado a la medida.”*



- **Artículo 2: Respetto de las responsabilidades de Migración Colombia**

A través de este artículo se asignaron las responsabilidades a la autoridad migratoria. Así, se dispuso i) coordinar con la Cancillería la aplicación de los procedimientos y la divulgación de los mismos a través de consulados y afines (numerales 2.1; 2.2 y 2.3); ii) disponer del personal necesario en los puntos migratorios (numeral 2.4); iii) contar con piezas de comunicación que recordaran la obligación de guardar aislamiento a la llegada al país (numeral 2.5); iv) verificar los documentos de viaje dejando constancia del aislamiento que deberían guardar los viajeros (numeral 2.6); v) dotar a sus funcionarios de elementos de protección (numeral 2.7); vi) verificar el diligenciamiento de formularios y tabularlos (numeral 2.8); y vii) garantizar la atención migratoria no presencial, así como la desinfección de los documentos de viaje (numeral 2.9). Esta última medida fue modificada por la Resolución 1230 para precisar que la atención no presencial solo sería exigible en viajeros con riesgo de contagio.

Visto el texto de la Resolución 1032 de 2020, con la modificación introducida por la Resolución 1230 del mismo año, se advierte que las responsabilidades asignadas a Migración Colombia se encuentran conformes a las normas superiores en las que debían fundarse, toda vez que tienen sustento en las funciones legalmente asignadas a esta entidad, con las particularidades propias de la vigencia de la prohibición de desembarco⁴⁰.

Así, resulta ajustado al ordenamiento jurídico que se impongan obligaciones de coordinación con la cancillería, en tanto es dicha entidad la que conoce de primera mano, a través de las misiones diplomáticas y oficinas consulares⁴¹, la información sobre quienes se podrían encontrar en las condiciones que se contemplaron para el retorno excepcional de pasajeros.

⁴⁰ La suspensión de desembarco de pasajeros se levantó mediante Resolución 01769 del 15 de septiembre de 2020 *“Por medio de la cual se levanta la suspensión de desembarque con fines de ingreso o conexión en territorio colombiano, de pasajeros procedentes del exterior por vía aérea”* expedida por la Aeronáutica Civil.

⁴¹ El artículo 2.2.1.6.1 Del Decreto 1067 de 2015 señala *“El Ministerio de Relaciones Exteriores en coordinación con las Misiones Diplomáticas y Oficinas Consulares de Colombia acreditadas en el exterior, adelantará programas especiales de protección y asistencia de los colombianos en el exterior, en aquellas materias de que trata el artículo 3° de la Ley 76 de 1993; e igualmente promoverá con las comunidades residentes en el exterior, la preservación y afirmación de los valores históricos, culturales y sociales de nuestra nacionalidad”*.



En este mismo sentido, la atención personalizada a los repatriados busca la solución de cada caso en particular, así como la divulgación de las medidas sanitarias que debían cumplirse al momento del retorno, lo cual no solo está en consonancia con el artículo 209 Superior y con lo reglado en los artículos 3° y 7° del CPACA⁴², sino que tiene como propósito proteger la salud tanto de los repatriados como de los funcionarios de migración. Lo propio sucede con las obligaciones relacionadas con verificar los documentos de identificación de quienes ingresen al país, así como la de recoger y tabular sus datos conforme a los procedimientos brindados por la autoridad de salud, las cuales responden a su condición de autoridad de control migratorio (artículos 4° del Decreto Ley 4062 de 2011⁴³ y 2.2.1.11.3⁴⁴. y 2.2.1.11.4⁴⁵ del Decreto 1067 de 2015).

De igual forma, la Sala encuentra que el deber de la Unidad de entregar los elementos de protección a sus funcionarios (numeral 2.8), está en plena armonía no solo con lo reglado en la Ley 1562 de 2012⁴⁶ respecto a la mitigación de riesgos laborales, sino también con lo consagrado en los Decretos 488 de 27 de marzo y 500 de 31 de marzo de 2020⁴⁷, normas que establecieron que las Administradoras de Riesgos Laborales -ARL- públicas y privadas, cuyos trabajadores afiliados tuvieran exposición al virus en el ejercicio de sus funciones (entre ellos, los

⁴² “Artículo 30. Todas las autoridades deberán interpretar y aplicar las disposiciones que regulan las actuaciones y procedimientos administrativos a la luz de los principios consagrados en la Constitución Política, en la Parte Primera de este Código y en las leyes especiales. Las actuaciones administrativas se desarrollarán, especialmente, con arreglo a los principios del debido proceso, igualdad, imparcialidad, buena fe, moralidad, participación, responsabilidad, transparencia, publicidad, coordinación, eficacia, economía y celeridad. (...)”.

⁴³ “Artículo 40. Son funciones de Migración Colombia, las siguientes: (...) 2. Ejercer la vigilancia y el control migratorio de nacionales y extranjeros en el territorio nacional. 3. Llevar el registro de identificación de extranjeros y efectuar en el territorio nacional la verificación migratoria de los mismos. (...) 5. Capturar, registrar, procesar, administrar y analizar la información de carácter migratorio y de extranjería para la toma de decisiones y consolidación de políticas en esta materia.”

⁴⁴ “Artículo 2.2.1.11.3. La Unidad Administrativa Especial Migración Colombia ejercerá la vigilancia y control migratorio de nacionales y extranjeros en el territorio nacional.”

⁴⁵ “Artículo 2.2.1.11.4. Para efectos del presente capítulo se adoptan las siguientes definiciones: (...) **Control Migratorio.** Procedimiento realizado por funcionarios de la Autoridad Migratoria, mediante el cual se revisa y analiza el cumplimiento de los requisitos establecidos para autorizar o denegar que una persona pueda ingresar o salir del territorio nacional.” (negritas en original)

⁴⁶ “Por la cual se modifica el Sistema de Riesgos Laborales y se dictan otras disposiciones en materia de Salud Ocupacional.”

⁴⁷ El numeral 3.1 del artículo 3° Decreto Legislativo 500 de 31 de marzo de 2020 señala: “El cinco por ciento (5%) del total de la cotización para realizar actividades de promoción y prevención dirigidas a los trabajadores de sus empresas afiliadas, que, con ocasión de las labores que desempeñan, están directamente expuestos contagio del virus, tales como, trabajadores de la salud tanto asistenciales como administrativos y apoyo, al igual que los trabajadores de aseo, vigilancia y alimentación, relacionados directamente con la prestación del servicio salud; trabajadores de terminales transporte aéreo, marítimo o terrestres, de control fronterizo, cuerpo de bomberos, defensa civil y cruz roja, para la compra de elementos de protección personal. chequeos médicos frecuentes de carácter preventivo y diagnóstico, así como acciones de intervención directa relacionadas con la contención, mitigación y atención del nuevo Coronavirus COVID-19”.



trabajadores del control fronterizo), debían suministrarles los elementos de protección personal necesarios para la mitigación, protección y propagación del COVID 19, entrega que se realizaría a través de la entidad empleadora respectiva⁴⁸.

También resulta acorde con el ordenamiento jurídico el deber de implementar un procedimiento de control migratorio no presencial y de desinfectar los documentos del viajero, lo cual tiene como propósito salvaguardar el derecho a la salud de los involucrados en el trámite y va en consonancia con las disposiciones que los organismos internacionales previeron sobre la necesidad de desinfectar elementos y superficies expuestos al contacto personal⁴⁹. Aunque esta disposición fue modificada en la Resolución 1230 de 2020, en la que se dispuso que ese procedimiento no presencial solo se aplicaría en caso de viajeros con riesgo de contagio, lo cierto es que esa precisión razonable, pues permite armonizar las funciones de control migratorio que desarrolla la entidad con la mitigación del riesgo de propagación de la enfermedad⁵⁰.

Finalmente, el deber de divulgación del protocolo a través de consulados y embajadas, así como de piezas comunicativas informando sobre el deber de respetar el aislamiento obligatorio, responde al principio de publicidad y propende porque se conozcan y cumplan las medidas impuestas para impedir la propagación del virus.

Así las cosas, esta disposición resulta acorde a las normas superiores en la que debía fundarse.

Además, la Sala advierte que ella es proporcional respecto de la gravedad de los hechos que busca superar, pues mediante su expedición se precisó la forma en que debían ejercerse las funciones de la entidad, de cara a la prestación del servicio

⁴⁸ Dicho deber se reiteró a través de la Resolución 666 de 21 de abril de 2020 a través de la cual el Ministerio de Salud, en el numeral 3.1.9 del artículo 3° señaló que, dentro del protocolo para la prestación de los servicios que debieran adelantarse durante la emergencia sanitaria, se incluía la obligación del empleador de *“Proveer a los empleados los elementos de protección personal que deban utilizarse para el cumplimiento de las actividades laborales que desarrolle para el empleador.”*

⁴⁹ Al respecto consultar <https://www.who.int/es/news-room/q-a-detail/q-a-considerations-for-the-cleaning-and-disinfection-of-environmental-surfaces-in-the-context-of-covid-19-in-non-health-care-settings>

⁵⁰ Al respecto consultar <https://www.who.int/es/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/advice-for-public>



migratorio en el marco de la situación de retorno excepcional autorizada por los Decretos Legislativos 439 y 569 de 2020.

- **Artículo 3: Respetto de las obligaciones de los ciudadanos que deseen ingresar al país**

En este punto, la Sala advierte que las Resoluciones 1032 y 1230 guardan completa identidad en relación con los requisitos a cumplir por quienes deseen ingresar al país (numeral 3.1), la obligación de suministrar datos veraces (numeral 3.2), el deber de asumir los costos relacionados con el desplazamiento hacia el país (numerales 3.3 y 3.5), el deber de diligenciar formatos y actas de compromiso y el acatamiento de las medidas de bioseguridad (numerales 3.6, 3.7 y 3.8). Sin embargo, los textos de estos actos tienen diferencias de fondo frente a los sujetos a los que está dirigida la medida (inciso primero del artículo 3) y el lugar donde deberá acatarse el aislamiento a la llegada al país (numeral 3.4).

Dado que, como se explicó al definir el contenido de los actos bajo examen, la Resolución 1032 en su texto original produjo innegables efectos mientras estuvo en vigor, la Sala advierte necesario pronunciarse también respecto de la legalidad de esas disposiciones antes de la modificación que introdujo la Resolución 1230.

- Establecido lo anterior, y **frente al contenido normativo del artículo 3° de la Resolución 1032 de 2020 que no fue modificado por la Resolución 1230**, la Sala advierte que ellas están acordes con las normas en las que debían fundarse.

En efecto, las medidas relacionadas con brindar información sobre el estado de salud (numeral 3.2), guardar cuarentena (numeral 3.4) y hacer uso de elementos de protección (numeral 3.9), están en armonía con los deberes de auto cuidado y responsabilidad solidaria en materia de salud contempladas en el artículo 10 de la Ley 1751 de 2015, *“Por medio de la cual se regula el derecho fundamental a la salud y se dictan otras disposiciones”*⁵¹.

⁵¹ “Artículo 10 (...) Son deberes de las personas relacionados con el servicio de salud, los siguientes: a) Propender por su autocuidado, el de su familia y el de su comunidad; b) Atender oportunamente las recomendaciones formuladas en los programas de promoción y prevención; c) Actuar de manera



Igualmente, la información a la que se pide tener acceso no genera una intromisión indebida en el derecho a la intimidad de las personas que pretenda ingresar al país, pues se trata de los datos básicos que la autoridad migratoria requiere conocer a efectos de autorizar el ingreso excepcional al territorio colombiano durante la suspensión de desembarco de pasajeros y que se relacionan, directamente, con el manejo y contención de la pandemia.

Así, aunque de acuerdo con lo establecido en la Ley 1581 de 2012, *“Por la cual se dictan disposiciones generales para la protección de datos personales”*, la información relacionada con el estado de salud tiene la condición de ser un dato sensible⁵², lo cierto es que nuestro ordenamiento jurídico autoriza al Estado a recopilar esa clase de información, siempre y cuando se realice la debida custodia de la misma para impedir su adulteración, pérdida, consulta, uso o acceso no autorizado o fraudulento⁵³, al tiempo que impone al ciudadano el deber de suministrarla⁵⁴, máxime en el contexto sanitario actual.

En esta misma línea, la obligación de suscribir un acta de compromiso (numeral 3.7) se encuentra ajustada al ordenamiento, pues constituye una herramienta útil para controlar la propagación del virus, hacer seguimiento a la situación de los pasajeros y concientizar sobre la necesidad de cumplir con las medidas sanitarias impuestas.

Tampoco se advierte ningún reparo en el hecho de que el viajero deba asumir los costos de transporte y demás que requiera para su acceso al país (numeral 3.3), pues no existe ningún fundamento jurídico para que dicho gasto pueda o deba ser asumido con cargo al presupuesto estatal.

solidaria ante las situaciones que pongan en peligro la vida o la salud de las personas; (...) h) Suministrar de manera oportuna y suficiente la información que se requiera para efectos del servicio.”

⁵² El artículo 5° de La Ley 1581 de 2012 señala *“Para los propósitos de la presente ley, **se entiende por datos sensibles** aquellos que afectan la intimidad del Titular o cuyo uso indebido puede generar su discriminación, tales como aquellos que revelen el origen racial o étnico, la orientación política, las convicciones religiosas o filosóficas, la pertenencia a sindicatos, organizaciones sociales, de derechos humanos o que promueva intereses de cualquier partido político o que garanticen los derechos y garantías de partidos políticos de oposición **así como los datos relativos a la salud, a la vida sexual y los datos biométricos.**” (se resalta).*

⁵³ Literal a) del artículo 10 de la Ley 1581 de 2012. En tanto, el artículo 479 de la Ley 9° de 1979 *“Por la cual se dictan Medidas Sanitarias”* establece que los Estados deberán recopilar información sobre la salud, la cual *“servirá para actualizar el diagnóstico y divulgar el conocimiento de la situación de salud de la comunidad, para promover la reducción y la prevención del daño en la salud”*. En el mismo sentido, literal c) del artículo 17 de la Ley 1581 de 2012.

⁵⁴ Artículo 10 literal h) de la Ley 1751 de 2015.



Finalmente, estas reglas resultan ser proporcionales a la gravedad de los hechos que buscan conjurar, habida cuenta que son necesarias para que el Estado colombiano pueda ejercer sus competencias en materia de control migratorio sobre las personas que ingresan al territorio, permitiendo al mismo tiempo el ingreso al país de personas en situación vulnerable, bajo medidas adecuadas de bioseguridad.

En conclusión, los numerales 3.1, 3.2, 3.3, 3.6, 3.7 y 3.8 del artículo 3° de las Resoluciones 1032 de 2020 y 1230 de 2020 se encuentran sujetos a las normas superiores en las que debían fundarse y superan el juicio de proporcionalidad de que trata el artículo 13 de la Ley 137 de 1994.

- Ahora bien, **frente al contenido normativo del artículo 3° de la Resolución 1032 de 2020 que sí fue modificado por la Resolución 1230,** deben efectuarse algunas precisiones adicionales.

En primer lugar, en cuanto a las **personas a las que se les aplica la medida**, el inciso primero del artículo 3° de la **Resolución 1032 de 2020** establecía que corresponde a “*Los nacionales y extranjeros residenciados en Colombia*” que pretendan ser objeto de repatriación humanitaria, cumplir con las exigencias que ahí se enlistan, excluyendo nuevamente a los extranjeros que no tienen la calidad de residentes. De ahí entonces que, como atrás se analizó ampliamente, la falta de conformidad de esta exclusión con lo previsto en los Decretos Legislativos 439 y 569 de 2020, imponga la necesidad de condicionar su legalidad al hecho de que se entiendan incluidos todos los extranjeros para el retorno humanitario.

Por su parte, a través de la **Resolución 1230 de 21 de mayo de 2020**, Migración Colombia introdujo modificaciones a ese aparte normativo, sustituyendo la expresión “*colombianos y extranjeros residentes que pretendan ser objeto de la repatriación humanitaria*” contenida en el inciso primero del artículo 3° la Resolución 1032 por la expresión “[l]os *ciudadanos que pretendan ser objeto de la repatriación humanitaria*”. Aunque esta diferencia pareciera menor, lo cierto es que genera un cambio radical, pues ya no condiciona el ingreso a la nacionalidad del pasajero o a su estatus



migratorio, sino a la calidad de *ciudadano*, esto es, al hecho de ser titular de derechos políticos dentro de determinado Estado⁵⁵.

A pesar del cambio, lo cierto es que con ella también se incurre en una contradicción con las normas legales que se están desarrollando, pues, como se ha advertido a lo largo de esta providencia, los Decretos Legislativos 439 y 569 de 2020 establecieron la necesidad de regular la situación de todos los “*pasajeros*” que por razones humanitarias, caso fortuito o fuerza mayor debieran ingresar a territorio nacional, mientras que la disposición analizada de manera injustificada impone una nueva condición de ingreso, esto es, la de tener la calidad de *ciudadano* y, por ende, detentar derechos políticos.

En este contexto, y atendiendo a que los Decretos Legislativos 439 y 569 de 2020 no condicionaron la entrada excepcional al país a ninguna categoría, la Sala declarará la nulidad de la expresión “ciudadanos” contenida en el inciso primero del artículo 3° de la Resolución 1230 de 2020, por ser contraria a las normas superiores que le sirven de sustento.

Ahora bien, en segundo término, las resoluciones analizadas también consagraron un tratamiento diferente frente a las **obligaciones de autoaislamiento**.

Para empezar, **la Resolución 1032** establecía en su numeral 3.4 que quien ingresara al país por vía aérea debía autoaislarse de forma obligatoria en la primera ciudad colombiana donde arribara el vuelo humanitario y, por ende, en el numeral 3.5 se le imponía el deber al viajero de sufragar los gastos de hospedaje que del cumplimiento de esa medida se derivaran, si la primera ciudad no resultaba ser la misma de su domicilio.

Para la Defensoría del Pueblo estas disposiciones deben ser declaradas nulas, toda vez que desbordan lo reglado en el Decreto Legislativo 439 de 2020, el cual, contrario a lo dispuesto en la norma bajo estudio, permite al

⁵⁵ En el sentido lato de la expresión, corresponde a una “*Persona considerada como miembro activo de un Estado, titular de derechos políticos y sometido a sus leyes.*” Disponible en <https://dle.rae.es/ciudadano>



ciudadano escoger el lugar donde guardará la cuarentena. Además, para esa entidad, esa norma desconoce que quien arriba al país puede haber solicitado el ingreso precisamente por carecer de los recursos para sufragar gastos de hospedaje en el exterior, siendo irrazonable exigirle costear ese tipo de gastos en nuestro país.

La Sala comparte los argumentos planteados por la Defensoría, ya que de la simple confrontación de la norma analizada con lo reglado en el inciso 2° del artículo 2° del Decreto Legislativo 439 de 2020, es claro que se desconoció lo dispuesto sobre ese asunto por el legislador excepcional.

En efecto, pese a que en el Decreto atrás señalado se dispuso de manera expresa que la cuarentena debía guardarse *“en el lugar de residencia que la persona escoja si es nacional colombiano o residente permanente, o en un hospedaje, sufragado por si propios recursos, si es extranjero”*, en la resolución objeto de estudio -la 1032 de abril de 2020- se desconocía esa libertad de elección y se obligaba a quienes retornaran al país a guardar cuarentena en la primera ciudad de arribo, con independencia de si ese era o no el lugar de residencia del pasajero. Esto, además, resultaba abiertamente discriminatorio con quienes no tenían su domicilio en las ciudades capitales -que es a donde llegan los vuelos internacionales-, pues estas personas se vieron obligadas a permanecer lejos de su lugar de residencia y a realizar erogaciones adicionales.

Así las cosas, la Sala advierte necesario declarar la nulidad de las expresiones *“en la primera ciudad colombiana donde arribe el vuelo”*, contenida en el numeral 3.4 del artículo 3° de la Resolución No. 1032 del 8 de abril de 2020, y *“para quienes no residan en la primera ciudad de arribo”*, contemplada en el numeral 3.5 del artículo 3° de la misma Resolución.

Ahora bien, en relación con este asunto, la **Resolución 1230 de 2020** introdujo una modificación consistente en que la cuarentena obligatoria puede guardarse en el lugar de residencia o habitación, debiendo el viajero asumir los gastos de desplazamiento hasta su domicilio.



La Sala encuentra que las modificaciones introducidas guardan armonía con las normas en las que debían fundarse, pues no transgreden ni la Constitución, ni la Ley 137 de 1994 ni ninguna otra disposición que resulte aplicable. De hecho, ellas se acompasan totalmente con lo reglado en el artículo 2° del Decreto Legislativo 439 de 2020, el cual autorizó al viajero a escoger el lugar donde debe guardarse la cuarentena. Además, estas son proporcionales frente a la gravedad de los hechos que se busca conjurar, pues responde a la necesidad de prevención de propagación del virus.

- **Artículo 4: De las obligaciones de las aerolíneas**

El artículo 4 de la Resolución 1032 de 2020, el cual no fue objeto de modificación alguna en la Resolución 1230 de 21 de mayo de 2020, establece que a las aerolíneas que efectúen los vuelos humanitarios les compete informar a sus pasajeros cuáles son los elementos de protección personal con los que deben contar y suministrarlos en caso de que al llegar al suelo colombiano alguno carezca de ellos; además, prevé el deber que ellas tienen de comunicar, antes del inicio del vuelo, el anexo contenido en el *“Procedimiento de transporte aéreo con fines humanitarios de repatriación, ambulancias aéreas y mensajería humana que transportan progenitores hematopoyéticos”*⁵⁶, elaborado por el Ministerio de Salud y Protección Social, la Aeronáutica Civil y Migración Colombia.

Para la Sala, dichas obligaciones están en plena conformidad con la Constitución y la ley, ya que las aerolíneas, en su calidad de prestadores del servicio de transporte aéreo, deben velar por el buen funcionamiento del servicio, así como propender para que sus usuarios acaten las disposiciones gubernamentales, en este caso, las relacionadas con las medidas de bioseguridad del vuelo.

De hecho, ellas resultan ser ejecución directa de lo reglado en el artículo 4° del Decreto Legislativo 439 de 2020, a través del cual se dispuso que *“las aerolíneas tendrán la obligación de informar a todos los usuarios, sin excepción alguna, la suspensión y condiciones indicadas en el presente Decreto conforme al procedimiento establecido por la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica*

⁵⁶Protocolo disponible en <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/VS/procedimiento-transporte-aereo-repatriacion-otros.pdf>



Civil, 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”.

Por lo demás, estas obligaciones no resultan ser una carga desproporcionada para las aerolíneas, pues su deber se limita a informar y, eventualmente, proporcionar elementos de protección, en caso de que algún pasajero no cuente con los mismos. Finalmente, no puede perderse de vista que la situación sanitaria actual exige de la adopción de mayores compromisos de todos quienes participan en la operación aeroportuaria, lo cual redundará también en el mantenimiento de la seguridad y confianza en la prestación del servicio.

- **Artículo 5: De las obligaciones de autoridades de salud y concesionarios o administradores de puertos de ingreso**

En el artículo 5° de la Resolución 1032 de 2020, que tampoco fue modificado por la Resolución 1230, la Unidad dispuso que las autoridades sanitarias y los administradores o concesionarios de los puertos de ingreso de pasajeros, deberán aplicar el *“Procedimiento de transporte aéreo con fines humanitarios de repatriación, ambulancias aéreas y mensajería humana que transportan progenitores hematopoyéticos”*⁵⁷.

Al respecto, se advierte que dicha medida está conforme con las normas superiores en las que debe fundarse, pues no está en contradicción con la Carta Política, ni con la Ley 137 de 1994 que regula los estados de excepción. De hecho, de acuerdo con los Reglamentos Aeronáuticos Colombianos -RAC-, corresponde a las autoridades y administradores de puertos de ingreso cumplir con la normativa sanitaria y con las disposiciones sobre seguridad aeronáutica, dentro de las que hoy en día figura el protocolo especial.

Tampoco se observa que dicha medida sea desproporcionada respecto de las obligaciones que, de ordinario, deben realizar esta clase de entidades, razón por la que se entiende que aquella es adecuada y está acorde a la gravedad de los hechos que pretende conjurar.

⁵⁷ Ibidem.



- **Artículo 6: De las Repatriaciones Terrestres o Fluviales**

De manera análoga a lo reglado para el desembarco aéreo de pasajeros, la Resolución 1032 previó algunas disposiciones respecto al ingreso excepcional por canales terrestres y fluviales. Así, se dispuso: i) la coordinación del ingreso a través de los consulados (numeral 6.1); ii) la orden de cumplir con la medida de aislamiento en la primera ciudad en la que se arribara al país (numeral 6.2); iii) el deber de diligenciar formularios de salud (numeral 6.3); y iv) la obligación de usar elementos de protección durante el procedimiento de ingreso (numeral 6.4). A través de la Resolución No. 1230 de 2020 se modificó únicamente lo relacionado con el lugar en el que debe guardarse la cuarentena.

- En primer lugar, en cuanto a **las medidas que no fueron objeto de modificación con la Resolución 1230**, relacionadas con la exigencia de brindar información a la autoridad migratoria, coordinar con los consulados las salidas del país extranjero, guardar cuarentena a la llegada al país y observar las medidas de bioseguridad, la Sala advierte que ellas son respetuosas de las normas superiores en las que deben fundarse, toda vez que están relacionadas con el correcto ejercicio de la función migratoria en el marco del ingreso excepcional, con el deber de colaboración entre las distintas entidades del Estado que participan en el ingreso y con las obligaciones generales que deben cumplir quienes arriban al país en el marco de la emergencia sanitaria.

Ellas no resultan tampoco desproporcionadas, pues la situación excepcional generada por la pandemia justifica la imposición de cargas y controles dirigidos a evitar la propagación del virus y proteger la salud y vida de los habitantes del territorio nacional.

De ahí entonces que lo dicho en los numerales 6.1, 6.3 y 6.4 del artículo 6°, tanto de la Resolución 1032 como de la Resolución 1230 de 2020, son respetuosos de las normas superiores en las que debían fundarse.

- Ahora bien, en cuanto al aparte relacionado con **el lugar donde debe cumplirse la cuarentena, el numeral 6.2 de la Resolución 1032** establecía



que el aislamiento debía efectuarse “*en el primer municipio al cuál haya llegado, asumiendo los gastos que ello demande*”.

Frente a esta disposición, la Defensoría del Pueblo solicitó también que se declare la nulidad de la expresión “*el primer municipio al cuál haya llegado*” contenida en este numeral, toda vez que, según su criterio, dicha expresión desconoce que el Decreto Legislativo 439 de 2020 autorizó a las personas a guardar la cuarentena en el lugar de residencia que ellas eligieran.

Al respecto, la Sala advierte que al confrontar el numeral 6.2 del artículo 6° de la Resolución 1032 de 2020 con el tenor del inciso segundo del artículo 2° del Decreto Legislativo 439 de 2020, efectivamente existe una contradicción entre el acto administrativo objeto de estudio y la norma en la que debía fundarse, pues el decreto contempla que “*la cuarentena se llevará a cabo en el lugar de residencia que escoja la persona (...)*”.

Así las cosas, y por las mismas razones anotadas en relación con los numerales 3.4 y 3.5 del artículo 3° de la Resolución 1032, la Sala declarará la nulidad de la expresión “*en el primer municipio al cuál haya llegado*”, que estaba contenida en el numeral 6.2 del artículo 6° de la Resolución 1032 de 2020, por ser contraria a la norma en la que debía fundarse.

Por su parte, a través de la **Resolución 1230 de 2020** se modificó el tenor del numeral 6.2 y se dispuso que la cuarentena debía guardarse “*en su lugar de residencia o habitación*”, medida que resulta acorde con las normas superiores, en particular, con lo que sobre el punto dispuso el inciso segundo del artículo 2° del Decreto Legislativo 439 de 2020.

Además, esta disposición resulta ser proporcional, pues con ella se garantiza la protección del derecho a la salud, se mitiga el riesgo de contagio y se favorecen las condiciones necesarias para que, durante la cuarentena, se encuentre garantizado el disfrute de los derechos fundamentales.

- **Artículo 7: Otras disposiciones**



En el artículo **7° de la Resolución 1032** se establecieron disposiciones relacionadas con el retorno de los pasajeros que hubieren sido diagnosticados con COVID-19 (numeral 7.1), así como las medidas de bioseguridad que debían tenerse en cuenta para su arribo tales como la distancia mínima recomendable (numeral 7.2), el desplazamiento directo -de preferencia en transporte particular y acompañado de la Fuerza Pública-, hacia el lugar de aislamiento (numeral 7.3) y las demás que fueran aplicables (numeral 7.4). Por su parte, a través de la **Resolución 1230 de 2020** se modificó el numeral 7.3 para precisar que el acompañamiento de la Fuerza Pública no sería necesario y se incluyó el numeral 7.5, a través del cual se dispuso que debían cumplirse, además, las medidas sanitarias que cada municipio contemplara para el ingreso a su territorio. Los demás numerales no sufrieron variación alguna.

- Al respecto, y **en cuanto a las medidas que guardan igual tratamiento en la Resolución 1032 y en la Resolución 1230 de 2020**, según las cuales las personas contagiadas o con síntomas de la enfermedad COVID-19, previo a su retorno, deberán recibir atención médica en el lugar donde se encuentren (numeral 7.1), conservar las medidas de distanciamiento social durante el procedimiento de retorno y cumplir irrestrictamente las disposiciones de aislamiento obligatorio (numeral 7.2) y las demás órdenes sanitarias que se impongan (numeral 7.4), la Sala concluye que todas ellas se encuentran conformes con la Constitución.

Esto es así, toda vez que su finalidad es preservar la salud de la ciudadanía en general, así como dar plena aplicación a lo reglado en el numeral 2° del artículo 95 Superior que exige a los ciudadanos actuar bajo el principio de solidaridad en caso de que la salud de otros se encuentre en riesgo.

Tampoco controvierten los postulados básicos de la Ley 137 de 1994, ya que no comportan restricción a los derechos intangibles de las personas y constituyen desarrollo directo de los Decretos Legislativos 439 y 569 en los que se fundan.

Por lo demás, las medidas examinadas son proporcionales respecto de los hechos que buscan superar, esto es, los efectos de la crisis sanitaria actual.



- Ahora bien, en cuanto **al numeral 7.3. tal y como se encontraba regulado en la versión primigenia de la Resolución 1032**, la Sala advierte que este no comporta vulneración alguna de la Constitución Política ni de la Ley 137 de 1994, pues simplemente se les advertía a los viajeros que debían acatar las disposiciones previstas por Migración Colombia para los desplazamientos a sus sitios de aislamiento.

En ese sentido, resultaba proporcional que se exigiera que ese desplazamiento fuera directo, ya que se buscaba que la persona que ingresara al país tuviera el menor contacto posible con otros. De igual forma, también era necesario y adecuado que se exigiera el uso de elementos de bioseguridad tanto para el conductor que realizaba el desplazamiento hacia el sitio de aislamiento como para el pasajero que ingresaba al país, así como que se hiciera uso preferiblemente el uso de vehículos particulares, medidas todas que tenían como propósito la mitigación de riesgos.

Lo propio debe concluirse respecto de la medida según la cual los referidos desplazamientos podían contar con el acompañamiento de la Fuerza Pública, pues aquella no resultaba incompatible con la función de “[p]roteger a todas las personas residentes en Colombia”⁵⁸, sino que tenía como propósito garantizar que los viajeros cumplieran efectivamente con las medidas de aislamiento que se imponían a su llegada. En todo caso, la norma señalaba que dicho acompañamiento sería excepcional, por lo que se infiere que fue previsto solo para casos en los que realmente se justificara.

Por lo demás, esta medida tenía una finalidad válida, era necesaria dadas las condiciones en las que se realizaba el ingreso al país y era proporcional respecto de la gravedad de los hechos cuyos efectos pretendía mitigar.

Ahora bien, como atrás se indicó, **a través de la Resolución 1230 de 2020** se modificó este numeral, específicamente para eliminar lo relacionado con el acompañamiento de la Fuerza Pública en el desplazamiento de los viajeros, la sugerencia de usar transporte particular para esa actividad, y para precisar que las medidas de protección allí contempladas no solo eran

⁵⁸ Numeral 1° del artículo 2° del Decreto de 2203 de 1993 “*Por el cual se desarrollan la estructura orgánica y las funciones de la policía nacional y se dictan otras disposiciones*”.



exigibles si la llegada se producía desde el terminal aéreo, sino desde cualquiera que fuere el lugar de arribo.

Para la Sala, esta variación también está ajustada al ordenamiento jurídico, pues se entiende como una medida que se adoptó dentro de la autonomía con la que cuenta Migración Colombia para regular el ingreso al país en el marco de la suspensión de desembarco de pasajeros decretada, sin que suponga una restricción de derechos de quien arriba al país, ni tampoco algún incumplimiento a los deberes propios de las entidades que participan en la llegada de pasajeros.

Igualmente, ninguna de estas disposiciones constituye una carga desproporcionada para los viajeros y, por el contrario, como se explicó, tienen una finalidad válida, esto es, evitar focos de propagación de la enfermedad. Por lo demás se entienden como necesarias e idóneas para permitir el ingreso excepcional al país en condiciones de bioseguridad.

- **La Resolución 1230 de 2020 introdujo un nuevo numeral que no existía en la Resolución 1032 (el 7.5)**, según el cual, si el lugar de aislamiento se encuentra fuera del perímetro del lugar de ingreso al país, deben respetarse las normas sanitarias que las autoridades locales han establecido y, en caso necesario, contar con el aval de ingreso de las autoridades del lugar escogido como destino.

Al respecto, la Sala encuentra que este numeral está acorde a la Constitución, pues busca garantizar el efectivo cumplimiento de las medidas administrativas y sanitarias que cada departamento o municipio, en el marco de la autonomía que la Constitución les reconoce, adoptó de forma adicional a las proferidas por el Gobierno Nacional para evitar la expansión del virus, lo que se sujeta al deber que tienen los ciudadanos de cumplir la ley contemplado en el artículo 95 Superior.

Tampoco se encuentra contradicción alguna entre este numeral y lo reglado en la Ley 137 de 1994, toda vez que no limita los derechos fundamentales que no pueden suspenderse en los estados de excepción, ni reproduce una



norma declarada nula o inconstitucional, ni menoscaba los derechos sociales de los trabajadores.

Por lo demás, se trata de una disposición proporcional frente a los hechos que se pretenden conjurar, además de que permite armonizar las obligaciones de los viajeros con la posibilidad de guardar la cuarentena en un lugar distinto al de arribo, máxime si se tiene en cuenta que durante la vigencia de la suspensión de desembarco de pasajeros varias entidades territoriales contemplaron normas sanitarias adicionales a las ya establecidas por las autoridades del orden nacional, así como permisos de movilidad, entre otros.

Sin embargo, dicho todo lo anterior y como se ha explicado a lo largo de esta providencia, la Sala debe efectuar también, en relación con el artículo 7 de las resoluciones aquí analizadas, la precisión que ya se ha hecho respecto del ámbito de aplicación de estas disposiciones, pues no es posible limitar su alcance a los nacionales y extranjeros residentes. Así las cosas, su legalidad se condicionará al entendido de que todas estas exigencias también son aplicables a los extranjeros que eventualmente ingresen al país.

- **Artículo 8 Resolución 1032 de 2020 y artículo 2 Resolución 1230 de 2020: Vigencia de las disposiciones**

En el caso concreto de la **Resolución 1032 de 8 de abril de 2020**, la Unidad estableció que ella entraría a regir desde las cero horas del 10 de abril de 2020 -extremo inicial- y hasta que la emergencia sanitaria decretada por el Ministerio de Salud fuera levantada -extremo final-.

Sin embargo, según consta en el Diario Oficial N° 51.283, su publicación se produjo solo hasta el 12 de ese mismo mes y año. En este orden de ideas y teniendo en cuenta que, conforme a lo reglado en el artículo 65 del CPACA, no es posible que un acto general surta efectos antes de su publicación, debe entenderse que éste solo pudo entrar en vigencia desde ese momento, pues es allí cuando todos los involucrados pudieron tener conocimiento de su contenido y alcance.



En cuanto al extremo final, para la Sala esta decisión está sujeta a las normas en las que debía fundarse, ya que establece de forma clara la vigencia del protocolo que se adopta y evidencia que se trata de una medida transitoria, lo cual se compadece con el carácter temporal de la prohibición general de desembarco de pasajeros provenientes del exterior contemplada en el Decreto 439 de 2020 -vigente para la fecha de la expedición de la Resolución⁵⁹-. Como esta decisión no tenía carácter permanente, tampoco podía tenerlo el acto administrativo que reguló los requisitos para la entrada excepcional.

Por lo demás no se trata de una medida que sea contraria a la Ley 137 de 1994 y resulta proporcional respecto de la gravedad de los hechos que pretende superar, descartando la discrecionalidad o arbitrariedad de la administración en esta disposición al atar su vigencia al acaecimiento de situaciones objetivas.

Por su parte, **el artículo 2° de la Resolución 1230 de 2020** dispuso que el acto entraría a regir a partir de su publicación, lo cual se encuentra ajustado al ordenamiento jurídico pues acoge lo reglado en el artículo 65 del CPACA. Además, dispuso su vigencia, nuevamente, hasta que se levante la emergencia sanitaria decretada por el Ministerio de Salud y Protección Social, lo cual también resulta acorde con lo establecido en el parágrafo 4 del artículo 5° del Decreto Legislativo 569, que acogió ese mismo término de vigencia.

Así las cosas, esta disposición también se advierte respetuosa de las normas en las que debería fundarse.

7.4.2. Conexidad de las medidas

El análisis de conexidad entre la regulación contenida en los actos objeto de control y la declaratoria del estado de excepción, debe efectuarse específicamente frente a las causas que dieron origen a este último⁶⁰, es decir, frente a los motivos que generaron la declaratoria del estado de emergencia económica, social y ecológica.

⁵⁹ Mediante Resolución 01769 del 15 de septiembre de 2020 “*Por medio de la cual se levanta la suspensión de desembarque con fines de ingreso o conexión en territorio colombiano, de pasajeros procedentes del exterior por vía aérea*” expedida por la Aeronáutica Civil se levantó la suspensión en tanto se adoptaron nuevos actos administrativos en concordancia con tal disposición.

⁶⁰ Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia de 31 de mayo de 2011. Radicación: 11001-03-15-000-2010-00388-00(CA); Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia de 3 de mayo de 1999; Radicación: CA- 011.



Igualmente, debe analizarse la conexidad entre el contenido de los actos administrativos y los decretos legislativos en los que estos se fundan.

En este caso, como se anotó en acápite anterior de esta providencia, el presupuesto fáctico del Decreto 417 de 2020 se hizo consistir en la emergencia sanitaria y social generada por la aparición del nuevo coronavirus -COVID 19, cuya velocidad de expansión y peligrosidad para la vida de todos los habitantes del territorio nacional hacen necesaria la adopción de medidas inmediatas tendientes no solamente a atender los riesgos para la salud de las personas sino también las condiciones de empleo, el abastecimiento de bienes básicos, la economía y el bienestar general de la población.

Por su parte, los Decretos Legislativos 439 y 569, obedecieron a la necesidad de contener el contagio a través de las fronteras geográficas, dejando a salvo la situación de personas que pudieran encontrarse en condiciones vulnerables que demandaran el retorno inmediato al territorio colombiano.

En este contexto, las Resoluciones 1032 y 1230 guardan plena conexidad con los hechos que dieron lugar al estado de excepción, así como con los hechos que sirvieron de fundamento para expedir los Decretos Legislativos 439 y 569 de 2020, toda vez que tienen relación directa con la aparición de la nueva enfermedad respiratoria y su propósito es precisamente frenar la expansión del virus en el país, estableciendo al tiempo medidas que permiten regular el trámite para obtener la autorización de ingreso excepcional durante la suspensión de desembarco de pasajeros provenientes del exterior.

8. Conclusión

Del análisis realizado a los actos administrativos objeto de control inmediato de legalidad, la Sala concluye que:

8.1. Respecto de la Resolución 1032 de 8 de abril de 2020:

- Debe declararse la legalidad condicionada del artículo 1°, del inciso primero del artículo 3° y del artículo 7°, en el entendido que el ámbito de



aplicación del protocolo debe incluir también a los extranjeros, pues los Decretos Legislativos 439 y 569 no contemplaron su exclusión.

- Debe declararse la nulidad de la expresión “*en la primera ciudad colombiana donde arribe el vuelo*” contenida en el numeral 3.4 del artículo 3°, así como de la expresión “*para quienes no residan en la primera ciudad de arribo*” contemplada en el numeral 3.5 del mismo artículo, por resultar contrario a lo reglado en el Decreto Legislativo 439 de 2020 respecto del lugar donde debe guardarse la cuarentena respectiva al arribo al país.
- Debe declararse la nulidad de la expresión “*en el primer municipio al cuál haya llegado*” contenida en el numeral 6.2 del artículo 6°, toda vez que el legislador excepcional determinó que la medida sanitaria preventiva debía guardarse en lugar de residencia que escogiera la persona y no en el primer municipio colombiano al que se arribe.
- Debe declararse la legalidad condicionada del artículo 8 de la Resolución, en el entendido que ella solo entró en vigencia a partir de su publicación.
- El resto de las disposiciones de la Resolución 1032 de 8 de abril de 2020 se encuentran ajustadas al ordenamiento jurídico, tanto en el aspecto formal como en el material, toda vez que aquellas son respetuosas de las normas constitucionales y legales en las que se fundan, guardan conexidad con los motivos que llevaron a la declaratoria del estado de excepción y se muestran proporcionales para conjurar la crisis.

8.2. Respecto de la Resolución 1230 de 21 de mayo de 2020

- Debe declararse la nulidad de la expresión “*ciudadanos*”, introducida por la Resolución 1230 al inciso primero del artículo 3° de la Resolución 1032, por establecer una limitación de ingreso al país que los Decretos Legislativos 439 y 569 de 2020 no contemplaron.
- Por lo demás, la Resolución 1230 se encuentra ajustada al ordenamiento jurídico, tanto en el aspecto formal como en el material, pues está



conforme con las normas superiores en la que debía fundarse, guarda conexidad con los motivos que llevaron a la declaratoria del estado de excepción y es proporcional respecto de la gravedad de los hechos que busca conjurar o mitigar.

8.3. Finalmente, debe resaltarse que de conformidad con el artículo 189 de la Ley 1437 de 2011, esta providencia hace tránsito a cosa juzgada relativa frente a los puntos analizados y decididos, por lo que las resoluciones objeto de estudio podrán ser objeto de un posterior debate, en asuntos distintos a los aquí estudiados, a través del contencioso objetivo de legalidad⁶¹.

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena del Consejo de Estado, actuando a través de la Sala Especial de Decisión N° 16, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

RESUELVE:

PRIMERO: DECLARAR LA LEGALIDAD CONDICIONADA del artículo 1°, del inciso primero del artículo 3° y del artículo 7° de la Resolución 1032 del 8 de abril de 2020 expedida por Migración Colombia, en el entendido que estas disposiciones deben entenderse referidas también a los extranjeros que deseen ingresar al país, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: DECLARAR LA NULIDAD de la expresión “*en la primera ciudad colombiana donde arribe el vuelo*” contenida en el texto primigenio del numeral 3.4 del artículo 3°, así como de la expresión “*para quienes no residan en la primera ciudad de arribo*” contemplada en el texto original del numeral 3.5 del mismo artículo de la Resolución 1032 del 8 de abril de 2020 expedida por Migración Colombia.

TERCERO: DECLARAR LA NULIDAD de la expresión “*en el primer municipio al cuál haya llegado*” contenida en el texto original del numeral 6.2 del artículo 6° de la Resolución 1032 del 8 de abril de 2020 expedida por Migración Colombia.

⁶¹ Sobre el particular véase, entre otras, las sentencias de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, del 20 de octubre de 2009, Radicación 11001-03-15-000-2009-00549-00 y del 23 de noviembre de 2010, Radicación 11001-03-15-000-2010-00196-00.



CUARTO: DECLARAR LA LEGALIDAD CONDICIONADA del artículo 8 de la Resolución 1032 del 8 de abril de 2020 expedida por Migración Colombia, bajo el entendido que este acto solo podía regir a partir de la fecha de su publicación.

QUINTO: DECLARAR LA LEGALIDAD de las demás disposiciones contenidas en la Resolución 1032 de 8 de abril de 2020 proferida por la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia.

SEXTO: DECLARAR LA NULIDAD de la expresión “*ciudadanos*” contenida en el artículo 1° de la Resolución 1230 del 21 de mayo de 2020 que modificó el artículo 3° de la Resolución 1032 del 8 de abril de 2020 proferida por la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia.

SÉPTIMO: DECLARAR LA LEGALIDAD de las demás disposiciones de la Resolución 1230 de 21 de mayo de 2020 proferida por la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia.

OCTAVO: COMUNICAR el contenido de esta decisión en la página web del Consejo de Estado y de la Rama Judicial.

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE y CÚMPLASE,

NICOLÁS YEPES CORRALES
Presidente

CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO
Consejero
Con salvamento de voto

CÉSAR PALOMINO CORTÉS
Consejero



Radicado: 11001 03 15 000 2020 01707 00 y otro (acumulado)
Control inmediato de legalidad Resoluciones 1032 y 1230 de 2020

MYRIAM STELLA GUTIÉRREZ ARGÜEYO
Consejera
Con aclaración de voto

HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ
Consejero
Con aclaración de voto

P14