



**JUZGADO NOVENO ADMINISTRATIVO
SECCION SEGUNDA
Circuito Judicial de Bogotá D. C.**

Bogotá D. C., nueve (09) de junio de dos mil veinte (2020).

Referencia: **ACCION DE TUTELA**
11003335009-2020-00105-00
Demandante: **MARIA ALEJANDRA RESTREPO AYALA Y OTRO**
Demandado: **NACIÓN – MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES Y OTRO**

En el término del artículo 86 de la Carta Política, se profiere sentencia en derecho dentro de la acción de tutela de la referencia.

1. ANTECEDENTES

La señora **María Alejandra Restrepo Ayala**, actuando en nombre propio, presentó demanda de tutela que fue admitida en contra de Nación – Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de Salud, Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y la Aerolínea SATENA.

Con auto del 2 de junio de 2020, se resolvió acumular a la tutela de la referencia los expedientes de tutela **11001333400420200008400**, en la cual actúa como accionante el señor **Luis Fernando Vergara Londoño** y **11001333703920200009700**, en donde funge como actor el señor **Gabriel Alberto Orozco Henao**, en contra de las entidades ya referidas.

El día de ayer, **08 de junio de 2020**, se recibe del Juzgado 8 Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá expediente de tutela de radicado **11001333500820200010500**, en el cual aparece como accionante el señor **Juan Camilo Díaz Morales** y como accionadas las entidades arriba señaladas; esta tutela ya había sido admitida y debidamente notificada y las accionadas ya habían rendido su informe, razón por la cual, al evidenciarse la similitud fáctica y jurídica con las solicitudes de amparo aquí tramitadas, en los términos del Decreto 1834 de 2015, resulta procedente aceptar la acumulación de la misma en esta oportunidad procesal, sin que sea menester correr traslado a las accionadas para rendir informe, toda vez que ese fue procedimiento fue debidamente agotado.

1.1. Pretensiones.

Los accionantes, cada uno en su escrito, formulan pretensiones en idénticos términos, así:

<<PRIMERO: Solicito el amparo de mis derechos fundamentales a la vida, igualdad, libertad de locomoción, salud, seguridad social y dignidad humana vulnerados al no permitir el vuelo humanitario programado para el 15 de mayo de 2020.

SEGUNDO: Como consecuencia de lo anterior, ordenar a las accionadas que destinen un avión para mi traslado desde la ciudad de Asunción en Paraguay con destino a la ciudad de Bogotá (...)>>.

1.2. Hechos

Los accionante manifestaron encontrarse en la ciudad de Asunción – Paraguay, de manera temporal, para el caso de **Restrepo Ayala, Vergara Londoño y Díaz Morales**, por motivos de turismo y para el caso de **Orozco Henao** por asuntos laborales, para la fecha en la cual se implementaron las medidas de contingencia previstas por el COVID – 19, sin que haya sido posible su regreso.

Coincidieron en señalar que:

1. Se comunicaron, cada uno por separado, con el consulado Colombiano en Paraguay para obtener información acerca de los programas de repatriación adoptados por el Gobierno nacional;
2. Para el caso de los tuteantes **Restrepo Ayala y Vergara Londoño**, el 24 de abril recibieron por parte del consulado, informe acerca de los requisitos de inscripción para los programas de retorno, mientras que para el caso del señor **Orozco Henao**, dicha comunicación se dio el 28 de abril.
3. Y en el caso del señor **Díaz Morales**, manifiesta que se comunicó desde el 21 de marzo de 2020 manifestando que su permiso de permanencia en el país vencía el 25 de mayo de 2020.
4. El 5 de mayo de 2020 les fue informada la posibilidad de un vuelo excepcional para el día 9 del mismo mes y año y las indicaciones para acceder al mismo, incluido el deber de asumir los costos de transporte desde el exterior, condiciones que aceptaron y respecto de las cuales suministraron toda la información requerida.

5. El 8 de mayo es cancelado el referido vuelo y reprogramado para el 15 de mayo; ya el día 12 de mayo les envían información detallada del vuelo **#4525** de la aerolínea SATENA y su itinerario, así como las formas de pago.
6. El mismo 12 de mayo en horas de la noche la aerolínea envió autorización para el pago del tiquete; sin embargo, el 13 de mayo les informan de la cancelación del vuelo debido a que el Gobierno nacional no lo aprobó.
7. El señor **Díaz Morales** resaltó que **efectuó el pago del tiquete por medio electrónico** y está a la espera de la devolución del dinero.
8. A pesar de la información acerca de la cancelación del vuelo, el 15 de mayo **atterizó en Asunción un vuelo proveniente de Bogotá y operado por SATENA**, que se **regresó** para Colombia completamente **vacío**.

1.3. Trámite procesal

La solicitud de amparo inicial fue radicada el 26 de mayo de 2020, admitida y notificada el 27 del mismo mes y año; a este trámite se acumuló las tutelas presentadas por los señores Luis Fernando Vergara Londoño y Gabriel Alberto Orozco Henao, por virtud de las previsiones del Decreto 1834 de 2015 y, a través de esta sentencia, se aceptará la acumulación de la tutela radicada por el señor Juan Camilo Díaz Morales.

1.3.1. Informe del Ministerio de Relaciones Exteriores

Esta cartera ministerial rindió informe inicial a la solicitud de amparo de la señora *María Alejandra Restrepo Ayala*, en el cual manifestó que en ejercicio de sus funciones, ha desplegado atención a los connacionales en Paraguay, de la siguiente manera:

1. Atención al público a través de canales telefónicos, correo electrónico y una vez levantada la medida de confinamiento obligatorio, atención presencial.
2. Orientación sobre las medidas adoptadas por los gobiernos de Colombia y Paraguay en cuanto a la pandemia de coronavirus.
3. Interposición de buenos oficios ante las aerolíneas comerciales Avianca, Latam, Copa, Satena, sobre casos de connacionales con planes de vuelo entre Colombia y Paraguay y consulta periódica sobre el reinicio de sus vuelos comerciales. << *Resultado de estas gestiones se apoyó el regreso de 9 ciudadanos colombianos previa la*

aplicación de la restricción al ingreso de viajeros dispuesta en Colombia>>.

4. Caracterización de los connacionales solicitantes de asistencia con ocasión de la pandemia del COVID – 19, con el fin de tomar nota de sus condiciones y necesidades. A la fecha se cuenta con registros de 214 connacionales afectados por la pandemia en Paraguay.
5. Durante los meses de abril y mayo se adelantó una iniciativa conjunta con Paraguay para brindar ayuda alimentaria a las familias colombianas afectadas por la pandemia en Paraguay.
6. En materia de vuelos comerciales, realizó el registro de connacionales que solicitaban apoyo para regresar a Colombia y estableció un listado de aquellos que se comprometieron siguiendo los protocolos establecidos por el Gobierno nacional, desde el mes de abril que incluía a la accionante.
7. Para el mes de mayo de 2020 se brindó información disponible a la aerolínea SATENA, la cual confirmó su interés en operar el vuelo desde Bogotá a Asunción ida y regreso, razón por la que se avanzó en la preparación y el contacto de los posibles pasajeros, pero precisando que, en todo momento el vuelo estaba condicionado a las autorizaciones oficiales.
8. *<<Igualmente, el 6 de mayo de 2020 la misión diplomática oficializó la solicitud de operación del tramo Asunción – Bogotá y posteriormente amplió la información señalando su posible ocupación de treinta y seis (36) connacionales, paralelamente a las gestiones adelantadas ante las autoridades paraguayas para los correspondientes permisos de salida de nuestros connacionales de territorio paraguayo>>.*
9. Pese a los esfuerzos, hasta el momento no ha sido posible concretar un vuelo desde la ciudad de Asunción a nuestro país.
10. Respecto de la expectativa de un vuelo excepcional para el 15 de mayo de 2020, esa fecha coincidió con la autorización de otro vuelo proveniente de México, razón por la cual no se podía hacer el recibimiento de los dos vuelo humanitarios el mismo día, debido a la atención de los protocolos de bioseguridad para ello, además de las gestiones adelantadas por el Gobierno de Paraguay con el fin de llevar a sus connacionales de Bogotá a Asunción y recibirlos conforme a sus medidas de bioseguridad.
11. Por lo anterior, no fue posible que el tramo de Asunción a Bogotá fuera aprobado; sin embargo, el Ministerio de Relaciones Exteriores y su

Embajada en Paraguay continúa adelantando las gestiones necesarias para la realización de un vuelo comercial con fines humanitarios.

12. La entidad ha contestado todos los requerimientos efectuados por la accionante a través de los diferentes canales de atención y la incluyó como beneficiaria de un apoyo alimentario por valor de 200.000 guaraníes.
13. Preciso que la accionante acudió a la tutela sin agotar el procedimiento previsto en la Resolución 1032 de 2020, que impone cargas y obligaciones que deben ser acogidas por el connacional, como es el caso de los **costos de transporte desde el exterior, que deben ser asumidos por el interesado** y el suministro de información veraz y oportuna.

Con fundamento en lo expuesto, solicitó que se declare improcedente el amparo invocado y finalmente, explicó el alcance de las medidas transitorias que se han adoptado por la declaratoria del estado de emergencia respecto de la libre circulación de personas y la prevalencia del interés general sobre el particular.

Con posterioridad al auto que dispuso la acumulación de la tutela, presentó informe respecto de los accionantes *Luis Fernando Vergara Londoño* y *Gabriel Alberto Orozco Henao*, en el cual adujo:

Que el señor Vergara Londoño fue beneficiario de una iniciativa de auxilio alimentario por parte de la embajada de Colombia en Paraguay y, además, junto con el señor Orozco Henao, fueron incluidos en la lista de connacionales interesados en regresar al país; sin embargo, se trata de un grupo comparativamente inferior a los Colombianos ubicados en otras latitudes y que pretenden regresar, razón por la cual se ha limitado el interés de la aerolíneas en realizar un vuelo comercial humanitario.

Insistió en que gracias a las gestiones adelantadas entre los dos países propuso a los interesados la posibilidad de regresar en dos fechas diferentes, 9 de mayo y 15 de mayo, pero fue enfático en señalar que, se trataba de fechas por confirmar y condicionadas a la autorización por parte del Gobierno nacional, y fue esta última la que no se obtuvo; sin embargo, la Embajada de Colombia en Paraguay continúa gestionando la posibilidad de acceder a un vuelo comercial humanitario.

Expuso la atención por fechas y canales que ha brindado a los aquí accionantes; puso de presente que, para el caso del señor **Vergara Londoño**, comoquiera que él desde un principio manifestó encontrarse en compañía de la señora **María Alejandra Restrepo Ayala**, todas las comunicaciones sostenidas con él, fueron a través de la señora **Restrepo**

Ayala, quienes además han sido atendidos vía telefónica en 19 oportunidades.

En lo que respecta al señor **Gabriel Alberto Orozco Henao**, expuso las fechas y los medios a través de los cuales la Embajada ha sostenido comunicación con él y de ellas se lee que las gestiones que se adelantan no solamente involucran una posibilidad de su viaje directamente a Bogotá, sino también la opción de llevarlo a México, por solicitud propia.

Adujo que los accionantes acudieron a la solicitud de amparo, sin agotar el procedimiento previsto en la Resolución 1032 de 2020, el cual resulta obligatorio para acceder a un vuelo humanitario, razón por la cual solicitó que se declare improcedente la presente tutela.

Finalmente, efectuó un recuento acerca de las decisiones que a nivel mundial se han adoptado para combatir la pandemia y, con fundamento en ello, argumentó que los accionantes eran conocedores de la situación y bajo su libre albedrío y riesgo propio continuaron su viaje, evidenciando falta de diligencia para adelantar su regreso y llamó la atención a la prevalencia del interés general sobre el particular.

En el trámite adelantado ante el Juzgado 8 Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, respecto del accionante **Díaz Morales** esta cartera ministerial rindió informe en el cual reiteró los argumentos generales expuestos en los escritos relacionados párrafos arriba.

Respecto del asunto particular del actor informó que ha sostenido comunicación constante con él principalmente vía WhatsApp y que fue destinatario de apoyo alimentario el 21 de abril de 2020; así mismo, en lo relacionado con el pago de tiquete aéreo el Ministerio medió ante la aerolínea SATENA y el accionante obtuvo el reembolso de su pago el pasado 27 de mayo de 2020.

1.3.2. Informe de la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia

Esta entidad rindió informe en el cual, manifestó que, consultado el módulo de registro migratorio se tiene que, la señora **María Alejandra Restrepo** salió del país el día 15 de marzo de 2020 con destino a la ciudad de Lima, es decir, en fecha posterior a que la Organización Mundial de la Salud declarara la Emergencia de Salud Pública por el COVID – 19, como de Importancia internacional (7 de enero de 2020).

Expuso las medidas que ha adoptado el Gobierno nacional para prevenir el contagio del COVID – 19, y resaltó que la posibilidad de gestionar un vuelo humanitario **debe ser autorizada de manera coordinada con la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil y el Ministerio de Relaciones**

Exteriores; pues este Ministerio es el encargado de brindar ayuda a los Colombiano en el exterior, mientras que, la Aeronáutica Civil es la encargada de controlar, supervisar y asistir la operación y navegación aérea.

Una vez sea autorizado el vuelo, la competencia de esta unidad radica en brindar el apoyo pertinente para el ingreso de los connacionales, de conformidad con las previsiones de la Resolución 1230 de 2020, es decir, que esta entidad no abandera ni ejecuta actividades para el lograr el regreso de los colombiano en el exterior.

Señaló que, en lo que va de la emergencia las gestiones del Ministerio de Relaciones Exteriores han logrado traer al país a más de 4.000 connacionales provenientes de diferentes países, con el protocolo establecido para este tipo de vuelos humanitarios y el costo del tiquete asumido por cada uno de los viajeros.

Estos vuelos son:

Fecha	País de origen	Fecha	País de origen
Mayo 8	Nueva York	Mayo 9	Brasil
Mayo 10	Ecuador y República Dominicana	Mayo 12	Orlando
Mayo 13	Los Ángeles	Mayo 14	Brasil
Mayo 15	México	Mayo 16	Argentina y Chile
Mayo 17	India y Australia	Mayo 25	Cuba y Bolivia
Mayo 26	Costa Rica, El Salvador y Fort Lauderdale	Mayo 28	Nueva York
Mayo 29	Orlando - Florida	Mayo 30	España
Mayo 31	México	Junio 1	Perú
Junio 3	Italia		

Alegó que, existe una falta de legitimación en la causa por pasiva, en consideración a que esta entidad no ha vulnerado ninguno de los derechos alegados por la señora Restrepo Ayala y solicitó que se denieguen las pretensiones de la demanda.

Respecto del señor **Díaz Morales**, esta entidad rindió informe en trámite adelantado ante el Juzgado 8 Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, bajo argumentos similares al escrito ya reseñado e informó que el accionante salió del país con destino a Ecuador el 10 de febrero de 2020.

Expuso que, a la fecha la Cancillería, el Ministerio de Transporte y Migración Colombia continúan trabajando en la repatriación de colombianos en el exterior y para los próximos días se tienen previstos los siguientes vuelos:

FECHA	PAÍS DE ORIGEN	FECHA	PAÍS DE ORIGEN
4 DE JUNIO	Honduras / Guatemala / Brasil / Sudáfrica	10 DE JUNIO	Estados Unidos / México
5 DE JUNIO	Panamá / Los Ángeles	11 DE JUNIO	Estado Unidos / Bélgica / Países Bajos / Luxemburgo
6 DE JUNIO	Ecuador / Chicago	12 DE JUNIO	Estado Unidos / Perú
7 DE JUNIO	Miami / México	13 DE JUNIO	México / Italia
8 DE JUNIO	Argentina / España	14 DE JUNIO	Ecuador / Reino Unido
9 DE JUNIO	Canadá / Chile	15 DE JUNIO	España / Aruba / Curacao

1.3.3. Informe de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil

Esta entidad presentó informe inicial respecto de la accionante **Restrepo Ayala** y en el indicó que efectivamente para el 15 de mayo fue operado el vuelo humanitario Bogotá – Asunción el cual contó con concepto favorable de la Cancillería, pues todos los vuelos de esta naturaleza deben estar previamente autorizados.

Resaltó que las restricciones a la movilidad aérea fueron adoptadas debido a que la pandemia del COVID – 19 logró traspasar fronteras y fueron medidas adoptadas por la mayoría de los países y que la función de la Autoridad Aeronáutica Colombiana para ese tipo de eventos recae en verificar la documentación que los operadores aéreos presentan para la autorización de un vuelo conforme a los reglamentos establecidos y las **autorizaciones de los vuelos humanitarios concedidas por el Ministerio de Relaciones Exteriores**, según comunicado S-GPI-20-008329 del 26 de marzo de 2020.

Con posterioridad a la providencia que dispuso la acumulación de las tutelas, la Aeronáutica Civil presentó un nuevo informe, en el cual reiteró los argumentos ya esbozados y manifestó que, en efecto las tutelas presentadas tienen identidad de objeto y causa petendi.

En el trámite de tutela adelantado por el señor **Díaz Morales**, esta entidad rindió informe en los mismos términos ya reseñados para los otros accionantes.

1.3.4. Informe rendido por la Aerolínea SATENA

Esta accionada presentó informe inicial respecto de la solicitud de amparo promovida por la señora **Restrepo Ayala**.

Solicitó ser desvinculada del presente trámite, por considerar que, desde que entró en vigencia la norma que declara el estado de emergencia

económica, social ecológica todas las aerolíneas dejaron de prestar sus servicios y por ende su operación comercial; mientras que, por su parte, SATENA puso a disposición de las diferentes entidades nacionales su flota de aeronaves para apoyar la crisis que se presenta, razón por la cual ha realizado diferentes vuelos humanitarios, pero solo como transportador aéreo, no tiene ningún tipo de autoridad para determinar cuáles vuelos se realizan y cuáles no, pues ello depende de la Cancillería, Aeronáutica Civil y Migración Colombia.

Puso de presente que, la aerolínea fue contactada para realizar un vuelo que tenía como destino la ciudad de Asunción – Paraguay el cual se acordó con la embajadora de Paraguay en Colombia a través del contrato de vuelo chárter N. 013 de 2020, ese acuerdo incluía **el traslado de 45 pasajeros en la Ruta Bogotá – Asunción con sus respectivas escalas y los gastos de regreso de la aeronave**, <<A su vez, la aerolínea tuvo información que connacionales colombianos estaba solicitando un vuelo humanitario para regresar al país, opción viable operacionalmente hablando ya que la aeronave no tendría que regresar vacía, aunque como ya se dijo, SATENA estaba supeditada a las autorizaciones que emitieran las entidades competentes, para el ingreso de personas a país>>.

Por la razón expuesta, SATENA adelantó gestiones en pro de que los colombianos interesados en regresar conocieran los términos y condiciones y la regulación sanitaria para su regreso, pues solo se estaba a la espera que el Gobierno nacional autorizara el ingreso de los pasajeros y ajustar los últimos detalles del vuelo; sin embargo, el 13 de mayo a través de comunicado 202035327 la UAE Aeronáutica Civil autorizó el vuelo para llevar a los ciudadanos paraguayos, pero no el embarque de pasajeros en el vuelo de regreso.

Entonces, la aerolínea se limitó a adelantar gestiones ante la probabilidad de que el vuelo de regreso fuese autorizado, pero la prioridad era cumplir el acuerdo con la embajada paraguaya, sin que sea de su competencia definir o autorizar la realización del vuelo, razón por la cual no tiene responsabilidad alguna frente a la eventual vulneración de los derechos fundamentales de la accionante.

Una vez notificado el auto que dispuso la acumulación de las tutelas, esta entidad allegó informe respecto de los accionantes **Vergara Londoño y Orozco Henao**, reiterando los argumentos expuestos en escrito anterior.

1.3.5. Informe rendido por el Departamento Administrativo Presidencia de la República

Esta autoridad rindió informe inicial en el cual adujo que, ninguna de las circunstancias señaladas en el escrito de tutela es distinta que la de la

mayoría de colombianos de toda clase social esté soportando en este momento en mayor o menor medida, pues todos estamos asumiendo el costo social, familiar, económico y laboral que trae consigo las medidas tomadas frente al COVID – 19.

Hizo un llamado al deber de autocuidado y consideró que el amparo invocado resulta improcedente toda vez que se fundamenta en conclusiones hipotéticas; además adujo que debe existir ponderación de derechos pues en este momento hay tareas prioritarias que debe atender el Estado Colombiano, sin que las condiciones de los accionantes sean superiores a ello, cuando en Colombia hay un gran número de personas visibles e invisibles a los que los golpea el hambre, siendo deber del Estado garantizar trabajo y alimento y fortalecer la red pública de salud de manera prioritaria frente a otras circunstancias.

Alegó falta de legitimación en la causa por pasiva por pasiva del señor presidente de la República, por considerar que este no es representante legal ni judicial de ninguna entidad, pese a que esta tutela no fue admitida en contra del presidente, sino del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, del cual también alegó falta de legitimación

Los argumentos esbozados en este escrito fueron ratificados en informe posterior rendido luego de la notificación del auto que dispuso la acumulación de las tutelas.

1.3.6. Informe del Ministerio de Salud

Esta cartera ministerial rindió informe a la solicitud de amparo presentada por la señora **María Alejandra** en el cual propuso la falta de legitimación en la causa por pasiva, toda vez que no ejerce como superior funcional ni de la Presidencia de la República ni del Ministerio de Relaciones Exteriores.

Expuso las medidas de contingencias adoptadas por este Ministerio frente a la atención del COVID – 19 y las medidas del Gobierno nacional en relación con el aislamiento preventivo obligatorio y a prohibición de arribos de cruceros y llegadas de extranjeros, frente a este último tema precisó que las funciones del ministerio están encaminadas a establecer protocolos y procedimientos preventivos y sanitarios para evitar el contagio y la propagación del virus.

Bajo este entendido, el Ministerio ha adoptado todas las medidas de precaución y prevención relacionadas con la gestión de riesgos y emergencias para evitar una posible propagación del virus como consecuencia del ingreso de población nacional y extranjera dentro de sus competencia; sin embargo, la entidad llamada a responder por las

pretensiones de la solicitud de amparo es el Ministerio de Relaciones Exteriores.

Con ocasión de las nuevas tutelas acumuladas al proceso de la referencia, esta cartera ministerial allegó un nuevo informe, reiterando los argumentos expuestos en el anterior.

1.4. Medios de prueba

De las pruebas aportadas por la señora **María Alejandra Restrepo** se resaltan las siguientes:

1. Correo electrónico enviado a la accionante el 24 de marzo de 2020 por parte de Migración Colombia en el cual le informan que recibieron su <<formulario>> y lo radicado bajo el No. T12G1TRB, razón por la cual comenzarán las gestiones necesarias para ver la forma de ayudarla.
2. Correo electrónico del 5 de mayo de 2020, por medio del cual el Consulado de Colombia en Paraguay informa la posibilidad de un vuelo excepcional de carácter humanitario desde Asunción hasta Bogotá para el día 9 de mayo de 2020 **pendiente por confirmar** y solicita suministrar una serie de datos personal y cumplir con las medidas de aislamiento.
3. Correo electrónico del 8 de mayo de 2020, por medio del cual Migración Colombia informa a la accionante que fue recibida su solicitud de ayuda y remitida al Ministerio de Relaciones Exteriores.
4. Correo electrónico del 12 de mayo de 2020 en el cual el Consulado de Colombia en Paraguay solicita remitir a la Dirección de Operaciones de la Aerolínea información de los viajeros, para un eventual vuelo el 15 de mayo, **pendiente de aprobación por el Gobierno Nacional**.
5. Correos electrónicos cruzados entre la accionante y la aerolínea SATENA el 12 de mayo de 2020, en ellos la actora manifiesta su interés y disposición de abordar el vuelo propuesto y solicita información acerca de los formatos a diligenciar y de los pagos que debe efectuar.
6. Formato para control y prevención COVID-19 en módulo o sala implementado por SATENA.
7. Formato de la UAE Migración Colombia Acta de Compromiso de acatamiento de las condiciones para regresar al país.
8. Correo electrónico enviado por SANTE el 11 de mayo de 2020 solicitando confirmación de los interesados en el vuelo previsto para el 15 de mayo y suministrando información acerca de la forma de pago.
9. Correos electrónicos cruzados entre los accionantes **María Alejandra y Luis Fernando** y la Aerolínea SATENA relacionados con información acerca del pago del tiquete de viaje para el vuelo del 15 de mayo, en ellos se lee información acerca de los canales dispuestos para recibir dicho pago y la intención de los accionantes de efectuarlo.

10. Correo electrónico enviado por SATENA el 13 de mayo de 2020 en el cual informan deberán estar pendiente de la confirmación para poder efectuar el pago del boleto de viaje.
11. Correo electrónico enviado el 13 de mayo de 2020 por el Consulado informando que por razones logísticas y técnicas el Gobierno nacional decidió no aprobar el vuelo previsto para el 15 de mayo de 2020.
12. Capturas de pantalla en las que se lee:
 - ✓ Registro civil de nacimiento de un menor de edad de apellido Santamaría Restrepo, en donde aparece como madre la señora accionante y extracto de historia clínica del mismo menor con fecha de consulta 20 de enero de 2020.
 - ✓ Registro de llamadas realizadas y llamadas hechas en donde se lee comunicación con contacto que aparentemente corresponde al Consulado de Colombia en Paraguay.
 - ✓ Chat a través de la aplicación WhatsApp en donde se lee que envió foto de pasaporte y datos personales a un contacto llamado <<cónsul Asunción>> el 6 de abril de 2020.
 - ✓ Chat de la aplicación WhatsApp del 8 de mayo de 2020, en donde se lee que desde el contacto de <<cónsul Asunción>> les informan a Alejandra y Luis que el vuelo programado se ha aplazado para el 15 de mayo de 2020 y que una vez tengan más información se la comunicarán.

De las pruebas aportadas por el señor **Luis Fernando Vergara Londoño** se resaltan las siguientes:

1. Correo electrónico enviado el 12 de mayo de 2020 por parte del Consulado de Colombia en Paraguay en donde anuncian la posibilidad de un vuelo humanitario para el 15 de mayo de 2020, pendiente de autorización por parte del Gobierno nacional e imparte indicaciones al respecto.
2. Correo electrónico enviado por SATENA el 12 de mayo de 2020 solicitando confirmación acerca del interés en abordar el vuelo humanitario previsto para el 15 de mayo de 2020.
3. Correo electrónico enviado por SATENA el 12 de mayo de 2020 informando que se ya se puede realizar el pago del tiquete aéreo por valor de \$2.000.000. Y del 13 de mayo de 2020 indicando que deben esperar confirmación para el referido pago.
4. Correo electrónico de 13 de mayo de 2020 en donde le anuncian que el vuelo programado para el 15 de mayo no fue autorizado.
5. Capturas de pantalla en donde se lee:

- ✓ Registro fotográfico que evidencia una persona con necesidad de atención odontológica.
- ✓ Historia clínica de ortodoncia perteneciente al actor.
- ✓ Reportes de control por ortodoncia.

De las pruebas aportadas por el señor **Gabriel Orozco Henao** se resaltan las siguientes:

1. Certificado de afiliación a la EPS en donde se lee que el accionante aparece como cotizante independiente y la señora Lysenka Henao Franceschi como beneficiaria.
2. Constancia de inscripción en el Sistema Integral de Trámites al Ciudadano del Ministerio de Relaciones Exteriores con el fin de acceder a vuelo humanitario por causa especial.
3. Respuesta de Consulado de Colombia en Paraguay que data del 8 de abril de 2020, en la cual le informan al actor que las fronteras están cerradas y que una vez se resuelva sobre su apertura se le comunicará y que además mantienen contacto con el Consulado de México en Paraguay para el mismo efecto.
4. Correo del 5 de mayo de 2020 en el cual el Consulado informa acerca de la posibilidad de un vuelo de retorno para el 9 de mayo de 2020 y solicita información personal.
5. Formato de la UAE Migración Colombia Acta de Compromiso de acatamiento de las condiciones para regresar al país.
6. Correo electrónico del 8 de mayo de 2020 informando sobre la nueva fecha para el eventual vuelo humanitario, esto es 15 de mayo de 2020.
7. Correo enviado por el accionante el 2 de junio de 2020 al Consulado de Colombia en Paraguay diligenciando el acta compromiso de la Resolución 1032 de 2020.

De las pruebas aportadas por las entidades accionadas, se resaltan las siguientes:

1. Resolución 1032 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>>.
2. Contrato de vuelo chárter 013 de 2020 celebrado entre el SATENA y la Embajada de Paraguay en Colombia, para trasladar de Bogotá a Asunción a los ciudadanos paraguayos atrapados en el territorio nacional debido a la pandemia mundial; las partes acuerdan como

fecha tentativa del viaje el 15 de mayo de 2020, se comprometen a cumplir con la totalidad de requerimientos en materia sanitaria y la Embajada de Paraguay en Colombia se obliga a tramitar y gestionar todos los permisos requeridos; pero, adicionalmente acuerdan:

<<Considerando que existe la posibilidad de repatriar colombianos en la operación chárter de regreso, las partes contratantes se comprometen desde ahora, a adelantar las gestiones y trámites pertinentes ante la Embajada de Colombia en Asunción y las autoridades paraguayas, a fin de obtener el certificado o documentos equivalente, emitido por parte de la entidad responsable de salud pública de ese país, que garantice que el pasajero no manifiesta y/o presenta síntomas asociados al COVID-19 y que le fue practicado un control sanitario/tamizaje antes de ingresar al terminar aéreo y/o aeronave (...)>>.

3. Formato de la Aeronáutica Civil en el cual consta que el Ministerio de Relaciones Exteriores autorizó la operación del vuelo Chárter para trasladar ciudadanos paraguayos que estaban en Colombia y no habían podido regresar debido a las restricciones por la emergencia sanitaria, pero no se dice nada respecto de la posibilidad de utilizar ese vuelo para traer de regreso a los colombianos que se encuentran atrapados en Paraguay.
4. Memorando EPY/ASC No. 046 del 6 de mayo de 2020, a través del cual el embajador de Colombia en Paraguay informa al viceministro de Relaciones Exteriores que existe la posibilidad vuelo humanitario Bogotá – Asunción para el 9 de mayo de 2020, respecto del cual está adelantando gestiones diplomáticas con el fin de aprovechar el mismo vuelo para el regreso de los colombianos que están en Paraguay y, para ello, agradece sus buenos oficios con el fin de obtener las autorizaciones correspondientes.
5. Nota EPY/ASC No. 52 del 8 de mayo de 2020 enviada por la Embajada de Colombia en Paraguay al Ministerio de Relaciones Exteriores, en la cual informa que existe vuelo Bogotá – Asunción para trasladar a ciudadanos paraguayos de Colombia a Paraguay el 15 de mayo de 2020 y solicita al Ministerio de Relaciones Exteriores buenos oficios para contar con el apoyo requerido en la salida del territorio paraguayo de ciudadanos colombianos en el mismo vuelo.
6. Oficio EPYASC No. 054 del 12 de mayo de 2020, por medio del cual el Embajador de Colombia en Paraguay informa al director de la Aeronáutica Civil que acompaña las gestiones para la operación del vuelo Bogotá – Asunción – Bogotá con escalas, previsto para el 15 de mayo de 2020, solicita colaboración en relación con la exención de

tasas aeroportuarias, toda vez que el mismo vuelo tiene como objetivo repatriar a los colombianos que están en Paraguay e información y formularios que deben ser diligenciados por los colombianos interesados en regresar.

7. Correo electrónico cruzado el 21 de marzo de 2020 entre el accionante **Juan Camilo Díaz** y la Embajada de Colombia en Paraguay, a través del cual el accionante manifiesta su intención de recibir ayuda para regresar al país y el Consulado se pone en contacto con él.

2. CONSIDERACIONES

2.1. Competencia

El Despacho es competente para resolver este caso de conformidad con los artículos 86 de la Constitución Política y 37 del Decreto 2591 de 1991 en concordancia con el artículo 1.º, del Decreto 1983 de 2017, pues la acción se dirigió contra autoridad pública del orden nacional.

2.2. Asunto a resolver

El Despacho debe establecer si las accionadas han vulnerado los derechos de los accionantes, ante la imposibilidad de acceder a un vuelo humanitario que los traiga de regreso a Colombia, en consideración a que su estadía en Paraguay era temporal por turismo o negocios y se quedaron varados con ocasión de las medidas y restricciones tomadas a nivel mundial para frenar la pandemia del COVID – 19.

De ser así, se examinará si se debe ordenar que se realice un vuelo desde la ciudad de Asunción – Paraguay para el traslado de los accionantes hacia Bogotá D.C.

Para resolver este asunto, se abordará en primera medida lo relacionado con la legitimación en la causa por pasiva, en consideración a que la mayoría de las accionadas la formularon en su favor; posteriormente, se abordará el asunto de procedencia de la solicitud amparo; un panorama general de la situación actual que se vive a nivel mundial por cuenta de la pandemia y finalmente el análisis de la presunta vulneración de los derechos fundamentales de los accionantes.

2.3. De la legitimación en la causa por pasiva

El **Ministerio de Relaciones Exteriores**, conforme lo señala el artículo 59 de la Ley 489 de 1998, en concordancia con lo dispuesto por el Artículo 1.1. 1.1 del Decreto 1067 de 2015 modificado por el Decreto 1743 del 31 de agosto

de 2015, es el organismo rector del Sector Administrativo de Relaciones Exteriores, a quien le corresponde, bajo la dirección del Presidente de la República, formular, planear, coordinar, ejecutar y evaluar la política exterior de Colombia, las relaciones internacionales y administrar el servicio exterior de la República. En efecto, corresponde a este Ministerio dar respuesta y ejercer el legítimo derecho de defensa de los Consulados y las Embajadas de Colombia, como bien lo reconoció en los informes rendidos en el trámite de tutela.

La **AEROCIVIL**, por su parte, es una entidad pública, de carácter técnico, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente, adscrita al Ministerio de Transporte, creada para ejercer las funciones de la autoridad Aeronáutica en todo el territorio nacional.

En materia de transporte aéreo, la inspección, vigilancia y control, es una función asignada por la ley a la AEROCIVIL, a partir de las regulaciones previstas en los Reglamentos Aeronáuticos de Colombia – RAC – normativa en la que se fijan las reglas y parámetros objetivos para la ejecución del servicio de transporte en condiciones de seguridad, eficiencia, calidad y acceso equitativo; aplicables a toda persona natural o jurídica, nacional o extranjera que la desarrolle en nuestro territorio, conforme lo establece el numeral 1.1.1. del RAC 1.

En el comunicado S-GPI-20-008329 de 26 de marzo de 2020 del Ministerio de Relaciones Exteriores, se definió que la competencia para la autorización de vuelos humanitarios recaería en dicho Ministerio, quien coordinadamente comunicaría a la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil y a la Unidad Administrativa Especial de Migración Colombia, concepto favorable o no de la solicitud de vuelos humanitarios. Así mismo, este documento contiene el procedimiento a seguir entre las misiones consulares para el proceso de repatriación.

Es importante precisar que la AEROCIVIL se encarga de verificar la documentación que los operadores aéreos presentan para la autorización de un vuelo conforme lo establecido en los Reglamentos Aeronáuticos de Colombia, y dicha autorización es concedida una vez se cuenta con el concepto favorable del Ministerio de Relaciones Exteriores.

Lo anterior quiere decir que, tanto el Ministerio de Relaciones Exteriores, como la AEROCIVIL y la UAE Migración Colombia, cuentan con la calidad subjetiva y el interés sustancial para actuar como accionadas en el caso *subjudice*, toda vez que ante un eventual fallo favorable a los accionantes donde se ordene su repatriación desde Asunción – Paraguay hacia Bogotá

D.C. – Colombia, la orden iría dirigida a dichas entidades, en lo que a cada una de ellas compete.

Al **DAPRE**, le corresponde asistir al Presidente de la República en su calidad de Jefe de Gobierno, Jefe de Estado y Suprema Autoridad Administrativa, en el ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales y prestar el apoyo administrativo necesario para dicho fin¹.

Las funciones del DAPRE se encuentran encaminadas a prestar apoyo logístico y administrativo al señor presidente de la República en el cumplimiento de sus funciones, que son principalmente las consignadas en el artículo 189 de la Constitución y artículo 3 del artículo del Decreto 1784 de 2019.

Ninguna de esas atribuciones permite al DAPRE realizar las actuaciones específicas y estructurales que pretenden los accionantes para el amparo de los derechos fundamentales que consideran vulnerados con ocasión al decreto de Emergencia Social, Económica y Ecológica en todo el país, con la expedición del Decretos legislativos y ordinarios para hacerle frente a la pandemia mundial del COVID- 19.

Lo mismo sucede con el **Ministerio de Salud**, el cual, si bien es cierto que, juega un papel fundamental en esta época de emergencia, sus facultades y competencias salen de la órbita de autorizar y ejecutar vuelos humanitarios de repatriación, pues son las autoridades antes mencionadas las que deben gestionar las actuaciones pertinentes y velar por el cumplimiento de los protocolos y procedimientos que en materia de salubridad y bioseguridad ha expedido el Ministerio de Salud.

Así mismo, en lo que respecta a la **AEROLÍNEA SATENA**, si bien es cierto que la información suministrada por esta resulta fundamental e importante en esta decisión, no se evidencia que en el cumplimiento de su objeto social principal², tenga injerencia alguna al momento de autorizar o no la ejecución de un vuelo humanitario, sino que su competencia depende de los contratos que se suscriban con ella para la realización de dicho vuelo los cuales dependen directamente de las gestiones y aprobaciones del Gobierno nacional en cabeza de las entidades arropa reseñadas.

Por estas consideraciones, el Despacho **declarará la falta de legitimación en la causa por pasiva del DAPRE, del Ministerio de Salud y de la Aerolínea SATENA**, en razón a que dichas autoridades no tiene obligación alguna en responder frente a las pretensiones que son objeto de reclamación.

¹ Decreto 1784 de 2019, artículo 1.

² Su objeto social principal, es el de prestar el servicio de transporte aéreo y desarrollar la política y los planes generales que en materia de transporte aéreo para las regiones menos desarrolladas del país, adopte el Gobierno Nacional, contribuyendo al desarrollo e integración en aspectos sociales, culturales y económicos; así como vincular apartadas regiones del país a la economía y vida nacional.

2.4. Procedencia de la acción de tutela

El artículo 86 de la CP, desarrollado por el Decreto 2591 de 1991, establece la tutela como un mecanismo para reclamar ante los jueces, mediante un procedimiento preferente y sumario, la protección de derechos constitucionales fundamentales, cuando estos resulten vulnerados o amenazados por la acción y omisión de cualquier autoridad pública o de los particulares.

Adicionalmente, el artículo 6 del referido Decreto 2591 señaló que resulta **improcedente** el ejercicio de esta cuando existan otros recursos o mecanismos de defensa judicial, salvo que se pretenda evitar un perjuicio irremediable o estos resulten ineficaces (mecanismo subsidiario); para proteger derechos que puedan ser atendidos por medio de habeas corpus o derechos colectivos; y cuando la violación del derecho ha originado un daño consumado, salvo que la vulneración continúe.

Entonces, se lee que la acción de tutela es un mecanismo subsidiario, residual, preferente y sumario para obtener la intervención inmediata del juez constitucional en aras de proteger derechos fundamentales.

Para caso objeto de análisis, resulta claro que existe una urgencia mundial por la propagación del Coronavirus (COVID-19), que ha llevado a casi todas las naciones, incluidas Colombia y Paraguay, a tomar medidas al respecto, entre ellas la restricción de vuelos aéreos entre países, lo que ha imposibilitado que los accionantes regrese a su país natal.

Así las cosas, el Despacho al observar que el presente asunto es de trascendencia fundamental y de la presunta afectación y/o amenaza actual de varios derechos que necesitan ser protegidos de manera inmediata a fin de evitar un perjuicio irremediable; así mismo, los accionantes no disponen de otro mecanismo para la protección de los derechos invocados derivada de la pandemia COVID-19 y la imposibilidad de que ellos hayan podido retornar al país.

2.5. La declaratoria de un estado de emergencia Económica, Social y Ecología en Colombia

El artículo 215 de la Constitución Política de Colombia, prevé que cuando se perturbe en forma grave o inminente el orden económico, social y ecológico del país o que constituya grave calamidad pública, podrá el Presidente de la República, con firma de todos los ministros, declarar el Estado de Emergencia por periodos hasta de 30 días, que sumados no podrán exceder de 90 días en el año calendario.

La declaratoria del Estado de Emergencia autoriza al Presidente de la República, con la firma de todos los ministros, para dictar decreto con fuerza

de ley destinada exclusivamente a conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos.

El **11 de marzo de 2020** la Organización Mundial de la Salud (OMS) declaró el actual brote de enfermedad Coronavirus – COVID19 como una pandemia,³ esencialmente por la velocidad de su propagación y la escala de transmisión, toda vez para esa fecha existían cerca 125.000 casos de contagio en 118 países.

Mediante la Resolución 385 del **12 de marzo de 2020**, el Ministerio de Salud y Protección Social, de acuerdo con lo establecido en el artículo 69 de la Ley 1753 de 2015, declaró el Estado de Emergencia sanitaria por causa del nuevo Coronavirus COVID – 19, en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020 y, en virtud de la misma adoptó una serie de medidas con el objeto de prevenir y controlar la propagación del virus.

Ante la insuficiencia de las medidas ordinarias y la imprevisibilidad de la situación originada por la pandemia, el Presidente de la República, en compañía de los ministros, declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, con el fin de conjurar la grave calamidad pública que afecta al país; por el término de 30 días calendario.

En el periodo de duración del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica el Gobierno Nacional dentro del marco de sus facultades ordinarias expidió el Decreto 457 del 22 de marzo de 2020, mediante el cual ordenó el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia con algunas excepciones, aislamiento preventivo que se ha mantenido en el tiempo con desmontes graduales, autorizados y sujetos al cumplimiento de la totalidad de normas sanitarias y de bioseguridad.

8.2. La suspensión del desembarque de pasajeros en Colombia por vía aérea

Con anterioridad a la declaratoria del Estado de Emergencia en Colombia, los Ministros de Salud y Protección Social y de Transporte, expidieron la Resolución 408 del 15 de marzo de 2020 -por medio de la cual adoptaron medidas preventivas para el control sanitario de pasajeros provenientes del extranjero por vía aérea, y suspendió su ingreso al territorio colombiano.

Por su parte, el Gobierno Nacional junto con los ministros expidió el Decreto Legislativo 417 del 17 de marzo de 2020, que declaró un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, derivado de la pandemia por el COVID-19.

³ Tomado de la página web, el 06 de mayo de 2020: <https://www.who.int/es/dg/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020>.

En desarrollo del Estado de excepción, el Ejecutivo expidió el Decreto 439 del 20 de marzo de 2020, donde se suspendió el desembarque con fines de ingreso o conexión en territorio colombiano, de pasajeros provenientes del exterior por vía aérea, desde las 00:00 horas del **23 de marzo de 2020**, por el término de 30 días calendario, medida que fue prorrogada a través del Decreto 569 de 2020.

En la misma norma se precisó que <<[s]ólo se permitirá desembarque con fines de ingreso de pasajeros o conexión en territorio colombiano, en caso de emergencia humanitaria, caso fortuito o fuerza mayor, (sic) autorización la Unidad Administrativa Especial Aeronáutica Civil y Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, en el marco de sus competencias>>.

La Unidad Administrativa Especial de Migración Colombia expidió la Resolución 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>>, que empezó a regir a partir de las 00:00 horas del **10 de abril del año en curso**.

En virtud de dicho protocolo, Migración Colombia debe coordinar y apoyar a la Cancillería Colombiana, para la consolidación del listado de personas a repatriar y el cumplimiento de todas las indicaciones allí previstas.

Dicha Resolución respecto a la repatriación, dispuso lo siguiente:

<<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>>.

Bajo ese protocolo, quienes quieran aplicar a la repatriación humanitaria, deben brindar la información requerida por las autoridades, para definir si es procedente o no su ingreso al territorio nacional. Así mismo, deben asumir los gastos de traslados y los demás que se deriven de los lineamientos fijados por la pandemia del COVID-19, tales como hospedaje y manutención para el aislamiento al que deben someterse, entre otras obligaciones.

Se trata, pues, de una serie de medidas orientadas a atender la crisis del país ante el contagio humano, con las herramientas recomendadas por las autoridades sanitarias -entre ellas el aislamiento social, que por lo mismo incluye limitar la movilidad-, al tiempo que busca proteger a los connacionales en el extranjero, que estén en condición vulnerables.

Esta regulación, tomó en consideración el escenario actual y las situaciones críticas relacionadas con la pandemia del COVID-19 que llevó a la parálisis de vuelos internacionales, dejando a nacionales por fuera del territorio y sin posibilidad de retorno, que amerita la acción humanitaria, para conjurarlas, así como mitigar el menoscabo de los derechos fundamentales con observancia del derecho internacional humanitario.

2.6. Del derecho a la libre locomoción, la vida (la salud y seguridad social) como núcleo esencial para garantía de la dignidad humana. Su restricción en los estados de emergencia⁴

⁴ En este punto, el Despacho reiterará las consideraciones expuestas por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección C, sentencia del 14 de abril de 2020, Rad: 25000-23-15-000-2020-00426-00, MP. Amparo Oviedo Pinto.

De conformidad con el artículo 24 de la Constitución Política de Colombia, <<todo colombiano, con las limitaciones que establezca la ley, tiene derecho a circular libremente por el territorio nacional, a entrar y salir de él, y a permanecer y residenciarse en Colombia>>.

El derecho a la libertad de locomoción es de aplicación inmediata, goza del respeto por parte del Estado y solo puede ser limitado por expresa disposición de la ley⁵. En ese sentido, tanto la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948⁶, como la Convención Americana⁷, permiten la restricción del derecho a la circulación en pro de los derechos y libertades de la comunidad, que se garantice el bienestar general de la sociedad y por supuesto sin menoscabo de la dignidad humana del titular del derecho.

En efecto, a pesar que no está consagrada de forma expresa la restricción de la libre circulación y residencia de las personas en el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, son las circunstancias particulares del caso, las que indican el ejercicio de la facultad del ejecutivo con el fin de asegurar la protección que se propone, sin restringir la garantía esencial de todos los derechos humanos, sin discriminación alguna.

La Corte Constitucional en sentencia SU - 257 de 1997⁸, orientó que el derecho a la locomoción no es una prerrogativa incondicional pues en determinados casos es posible limitar su ejercicio, siempre y cuando no se desconozca su núcleo esencial. Esa misma Corporación, en sentencia C - 110 de 2000 definió el núcleo esencial de los derechos como la característica innata que lo identifica y permite diferenciarlo de los demás; y sin esa cualidad, el derecho transmutaría en uno diferente y se le despojaría de su esencia fundamental.

Por lo anterior, las medidas que se adopten en los estados de emergencia con el fin de restringir el derecho fundamental a la locomoción no pueden afectar su núcleo esencial. Esto significa que las restricciones a la libertad de circulación no pueden suprimir o desvanecer el derecho hasta el punto que se haga impracticable su goce y ejercicio esencial.

De hecho, la regulación del Decreto 439 de 2020 no dispuso una restricción absoluta en ese sentido, en contrario, consideró los vuelos humanitarios que se entienden para proteger derechos fundamentales como los de unidad de la familia y la salud.

⁵ Corte Constitucional, sentencia T- 518 de 1992, MP. José Gregorio Hernández Galindo.

⁶ Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948. artículo 29: << (...) 2. En el ejercicio de sus derechos y en el disfrute de sus libertades, toda persona estará solamente sujeta a las limitaciones establecidas por la ley con el único fin de asegurar el reconocimiento y el respeto de los derechos y libertades de los demás, y de satisfacer las justas exigencias de la moral, del orden público y del bienestar general en una sociedad democrática (...)>>.

⁷ Convención Americana de Derechos Humanos. artículo 30: Alcance de las Restricciones. Las restricciones permitidas, de acuerdo con esta Convención, al goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidas en la misma, no pueden ser aplicadas sino conforme a leyes que se dictaren por razones de interés general y con el propósito para el cual han sido establecida.

⁸ MP. José Gregorio Hernández Galindo.

El artículo primero constitucional dispone como principio del Estado Social de Derecho, el respeto de la dignidad humana, inscribiéndose en ese gran progreso y conquista de la humanidad; avance significativo y égida de respeto de los altos valores de la persona humana y sus derechos fundamentales.

Por su parte, el artículo 48 Constitucional garantiza el derecho irrenunciable a la seguridad social. En desarrollo de este precepto, la Ley 100 de 1993 con su regulación efectivizó para todos los habitantes del territorio nacional ese derecho. De esta forma, la aplicación y beneficios consagrados en la citada ley están sujetos al principio de territorialidad, según el cual, la prestación del servicio está disponible a todos los colombianos que se encuentren dentro del país. Así mismo, el artículo 49 *ejusdem*, establece que la atención en salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado. Y que toda persona tiene el deber de procurar el cuidado integral de su salud y la de su comunidad.

En ese contexto, si un colombiano se encuentra en el exterior, por circunstancias extrañas a su derecho de libre retorno, no puede disfrutar tales derechos. Tampoco puede acceder a los beneficios establecidos en la Ley 100 de 1993, ya que estaría por fuera del alcance del Sistema de Seguridad Social en Salud.

En consecuencia, si su permanencia en el extranjero es ajena a su voluntad, sin la justificación necesaria y proporcional a las circunstancias que dan origen a la medida restrictiva del derecho, o que materialmente no se otorgue la garantía en la práctica, se vulnera directamente, no solo su derecho a libertad de circulación, sino el derecho a la salud y a la seguridad social.

2.7. Análisis del caso concreto

Está demostrado en el plenario que los accionantes se encuentran en la ciudad de Asunción – Paraguay desde antes de la suspensión de vuelos internacionales como medida para detener la propagación del COVID – 19, estadía que en principio era temporal, pues obedecía a asuntos de turismo o negocios, afirmaciones hechas por ellos y que no fueron desvirtuadas por las entidades accionadas.

Ahora bien, no desconoce el Despacho que, desde el mes de enero de este año se viene hablando a nivel mundial de la propagación del coronavirus y de la necesidad de detener el contagio y, pese a ello, los accionantes decidieron abordar sus vuelos y dejar el país; además, la medida de suspensión de vuelos no se tomó de manera intempestiva, sino que se trató de una decisión gradual que dio tiempo para que algunas personas regresaran por sus propios medios, sin que se evidenciare que los aquí accionantes hayan

desplegado actuación tendiente para regresar antes de las extremas medidas.

No obstante, esta Sede Judicial es consciente de que, como se dijo anteriormente, las disposiciones dictadas en el marco del estado de emergencia, permiten que se adelanten gestiones para repatriar a los colombianos que se quedaron atrapados en otros países, pues por mandato constitucional deben prevalecer los derechos fundamentales a la unidad familiar, al acceso a la seguridad social e incluso a la vida en condiciones dignas, los cuales resultan más fáciles de garantizar si se da la oportunidad de afrontar la pandemia y el confinamiento en el hogar de cada uno.

Es por ello que, este Juzgador reconoce el esfuerzo del Embajador de Colombia en Paraguay ante la insistencia de conseguir autorización para un vuelo humanitario a fin traer de regreso a los connacionales y particularmente las solicitudes elevadas en dicho sentido ante el Ministerio de Relaciones Exteriores, con el fin de aprovechar el vuelo que viajó el 15 de mayo de 2020 de Bogotá a Asunción para llevar ciudadanos paraguayos a su país de origen, que fue operado por SANTENA **y que se regresó vacío.**

Al mismo tiempo merece rechazo, la decisión tácita y por ende inmotivada del Gobierno nacional en cabeza del Ministerio de Relaciones Exteriores, la UAE Migración Colombia y la UAE Aeronáutica Civil que, pese a las notas enviadas por el Embajador de Colombia en Paraguay, a tener conocimiento de la situación de los colombianos en Paraguay y estar enterado de la operación del vuelo que, por gestión de la Embajadora de Paraguay en Colombia, llevaría a los paraguayos a su país, **no emitió aprobación para la repatriación de los colombianos desaprovechando un costoso recurso que era ese vuelo que regresó vacío.**

Vale la pena resaltar que, incluso la aerolínea SATENA cuando suscribió el contrato de vuelo Chárter con la Embajadora de Paraguay en Colombia, incluyó dentro de sus cláusulas medidas a tener en cuenta ante la posibilidad de traer de regreso a los colombianos que se encontraban en Paraguay en el mismo vuelo que llevaría a los paraguayos.

Ahora bien, el Ministerio de Relaciones Exteriores, en los informes rendidos dentro del trámite de tutela, es enfático en señalar que es el Gobierno nacional el que debe autorizar los vuelos humanitarios, pero esta Sede Judicial entiende que, por mandato legal, como se vio acápite arriba, el Gobierno nacional para este asunto actúa en cabeza de esta cartera ministerial, lo que a la postre significa que la autorización depende de este ministerio.

Además, señala entre líneas, que la falta de autorización obedeció a que primero se autorizó el aterrizaje de un vuelo procedente de México, hecho que, en principio, haría pensar que por medidas de salubridad y bioseguridad

no sería posible la llegada de dos vuelos el mismo día; sin embargo, este entendimiento pierde razón de ser cuando la UAE Migración Colombia en su informe manifiesta que han llegado dos e incluso tres vuelos de diferentes países el mismo día y que además para junio se encuentra previsto el arribo de varios vuelos en las mismas condiciones.

Bajo este panorama, continúa el Despacho sin encontrar una razón válida para no haber autorizado el regreso de los colombianos que están el Paraguay en el vuelo que viajó operado por SATENA el 15 de mayo Bogotá – Asunción – Bogotá con escalas; menos aun cuando en el presente asunto se ha hecho evidente el interés de los accionantes en pagar los costos que acarree su traslado y cumplir, como es su deber, con todos los protocolos y procedimientos establecidos e indicados por las autoridades competentes.

Sumado a lo anterior, las contestaciones de tutela dejaron ver que el Ministerio de Relaciones Exteriores, a través de su embajada, ha estado al tanto de atender las necesidades básicas de los colombianos que se encuentran en territorio paraguayo y particularmente de los accionantes, a través de mercados y bonos para su sostenimiento, actuación que corresponde a sus deberes legales y constitucionales si se tiene cuenta que en ausencia de ellos es posible que la situación de los accionante fuese precaria.

Sin embargo, esta Sede Judicial se pregunta si: ¿no resultaba más eficaz y eficiente aprovechar el vuelo del 15 de mayo para traer a los colombianos de regreso, quienes deben pagar los costos de su viaje, y destinar esas ayudas a personas más necesitadas?, ¿cuántos recursos adicionales se deben destinar a esta causa, en materia de ayuda alimentaria, pese a existir una solución más práctica para todos, como lo sería aprovechar el vuelo del 15 de mayo?

Por lo anterior, el Despacho consiente de la situación de los accionantes, amparará sus derechos fundamentales a la familia, la seguridad social y la vida en condiciones dignas y, como consecuencia de ello ordenará al **Ministerio de Relaciones de Colombia, la UAE Migración Colombia y la UAE Aeronáutica Civil**, que en el marco de sus competencias y tal como lo manda el <<procedimiento para el transporte aéreo con fines humanitarios de repatriación, ambulancias aéreas y mensajería humana que transportan progenitores hematopoyéticos>>, y la Circular S-GPI-20-008290 del 24 de marzo de 2020, dentro del término de **cinco (5) días** adelanten la totalidad de **trámites administrativos** con el fin de **obtener la autorización** para la repatriación de los accionantes al territorio nacional. Esto sin perjuicio del cumplimiento del protocolo legal y reglamentario establecido, como la exigencia de las medidas sanitarias de cuarentena y todas las exigencias consagradas para el personal autorizado a ingresar al país de manera excepcional, y las propias de la Resolución No. 1032 del 8 de abril de 2020.

Es importante dejar claro que los costos deberán ser asumidos por los accionantes en su totalidad, incluido el transporte, de conformidad con lo dispuesto en la citada Resolución y que ellos deberán someterse al cumplimiento de la totalidad de las medidas adoptadas para esta situación particular incluido el suministro de toda la información requerida por las autoridades.

Esta orden queda condicionada no solo a lo dispuesto en las mencionadas circular y resolución, sino también a lo que disponga el Gobierno de Paraguay, una vez emita las autorizaciones o los permisos que correspondan a los vuelos internacionales necesarios para facilitar la repatriación de extranjeros a sus respectivos países de residencia.

Cumplido el protocolo adoptado y los requisitos exigidos en la Resolución 1032 del 8 de abril de 2020, así como expedidas las autorizaciones o permisos por el Gobierno Paraguayo, el Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia en conjunto con Migración Colombia y la Aeronáutica Civil, cada uno en el marco de sus competencias, deberán en un término de cinco (5) días, contados a partir de la emisión de dichas autorizaciones o permisos, realizar las gestiones necesarias para repatriar a través de un vuelo humanitario a los aquí accionantes.

Ahora bien, en atención a las omisiones aquí señaladas y relacionadas con la falta de gestión para aprovechar el vuelo que viajó el 15 de mayo de 2020 con fines humanitarios Bogotá – Asunción – Bogotá y las implicaciones económicas de ello, originadas en el cumplimiento de esta orden y el deber de continuar brindando ayuda alimentaria básica de los colombianos que se encuentran en Paraguay, se dispondrá la remisión de estas actuaciones a la Procuraduría General de la Nación y la Contraloría General de la República, para que, en caso de considerarlo necesario, se inicien las investigaciones a que haya lugar.

En mérito de lo expuesto, el **Juzgado Noveno Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá** administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

F A L L A:

PRIMERO: ACUMULAR el expediente de tutela **11001333500820200010500**, en el cual obra como accionante el señor **Juan Camilo Díaz Morales**, al trámite de tutela adelantado ante este Despacho bajo el número **11001333500920200010500**, conforme a las consideraciones expuestas.

SEGUNDO: DECLARAR probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República de Colombia (**DAPRE**), del **Ministerio de Salud** y de la **Aerolínea SATENA**, de conformidad siguiendo los lineamientos expuestos.

TERCERO: TUTELAR los derechos a la familia, la seguridad social y la vida en condiciones dignas de **María Alejandra Restrepo Ayala, Luis Fernando Vergara Londoño, Gabriel Alberto Orozco Henao y Juan Camilo Díaz Morales**, por lo expuesto en la parte motiva de esta decisión.

CUARTO: ORDENAR al **Ministerio de Relaciones de Colombia, la UAE Migración Colombia y la UAE Aeronáutica Civil**, que en el marco de sus competencias y tal como lo manda el <<*procedimiento para el transporte aéreo con fines humanitarios de repatriación, ambulancias aéreas y mensajería humana que transportan progenitores hematopoyéticos*>> y la Circular S-GPI-20-008290 del 24 de marzo de 2020, dentro del término de **cinco (5) días** adelanten las totalidad de **trámites administrativos** con el fin de obtener la **autorización** para la repatriación de los accionantes al territorio nacional. Esto sin perjuicio del cumplimiento del protocolo legal y reglamentario establecido, como la exigencia de las medidas sanitarias de cuarentena y todas las exigencias consagradas para el personal autorizado a ingresar al país de manera excepcional, y las propias de la Resolución No. 1032 del 8 de abril de 2020.

Los costos deberán ser asumidos por los accionantes en su totalidad, incluido el transporte, de conformidad con lo dispuesto en la citada Resolución, quienes además deberán someterse al cumplimiento de la totalidad de las medidas adoptadas para esta situación particular incluido el suministro de todas la información requerida por las autoridades.

Esta orden **queda condicionada** no solo a lo dispuesto en las mencionadas circular y resolución, sino también a lo que disponga el Gobierno de Paraguay, una vez emita las autorizaciones o los permisos que correspondan a los vuelos internacionales necesarios para facilitar la repatriación de extranjeros a sus respectivos países de residencia.

Cumplido el protocolo adoptado y los requisitos exigidos tanto a los accionantes como al extremo pasivo, así como expedidas las autorizaciones o permisos por el Gobierno de Paraguay, las entidades accionadas, cada una en el marco de sus competencias legales, deberán en un término de **cinco (5) días**, contados a partir de la emisión de dichas autorizaciones o permisos, **realizar las gestiones necesarias para repatriar a través de un vuelo humanitario** a los aquí accionantes.

QUINTO: NOTIFICAR esta sentencia a las partes. A las accionadas mediante mensaje de datos que incluya el texto íntegro de esta decisión dirigido al buzón electrónico oficial. A los accionantes a través del medio más expedito.

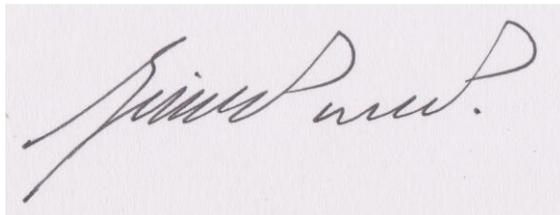
SEXTO: INFORMAR de esta decisión a la Oficina de Apoyo para los Juzgados Administrativos, para los efectos previstos en el **parágrafo** del artículo **2.2.3.1.3.2.** del Decreto 1069 de 2015⁹.

SÉPTIMO: REMITIR COPIA DE estas diligencias a la Procuraduría General de la Nación y la Contraloría General de la República, para que, de considerarlo procedente, inicien las investigaciones a que haya lugar, por los efectos que pueda producir la omisión en gestionar autorización para la repatriación de los colombianos que se encuentran en el Paraguay en el “**desperdiciado**” vuelo humanitario que viajó a dicho país el 15 de mayo de 2020, conforme a las consideraciones expuestas.

OCTAVO: IMPUGNABILIDAD. Esta sentencia es susceptible de impugnación ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca dentro de los tres días siguientes a su notificación¹⁰.

NOVENO: REMÍTASE el expediente a la Corte Constitucional, en caso de no ser impugnado este fallo, para su eventual revisión (artículo 31 del Decreto 2591 de 1991).

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



GUILLERMO POVEDA PERDOMO

Juez

(Firma escaneada conforme al artículo 11 del Decreto 491 del 28 de marzo de 2020 del Ministerio de Justicia y del Derecho¹¹)

AM

⁹ <<ARTÍCULO 2.2.3.1.3.2. Remisión del expediente. (...)>>

PARÁGRAFO. Con el fin de mantener una distribución equitativa de procesos entre los diferentes despachos judiciales, las oficinas o despachos de reparto contabilizarán las acciones de tutela asignadas al despacho judicial al que corresponda el conocimiento de acciones de tutela a que se refiere esta Sección, y adoptará las medidas pertinentes.

Para tal fin, el juez que reciba el proceso deberá informar del hecho a la oficina de reparto para contabilizar los expedientes a cargo del despacho>>.

¹⁰ El escrito de impugnación puede enviarse a los correos electrónicos admin09bt@cendoj.ramajudicial.gov.co y jadmin09bta@notificacionesrj.gov.co.

¹¹ <<De las firmas de los actos, providencias y decisiones. Durante el período de aislamiento preventivo obligatorio las autoridades a que se refiere el artículo 1 del presente Decreto, cuando no cuenten con firma digital, podrán válidamente suscribir los actos, providencias y decisiones que adopten mediante firma autógrafa mecánica, digitalizadas o escaneadas, según la disponibilidad de dichos medios. Cada autoridad será responsable de adoptar las medidas internas necesarias para garantizar la seguridad de los documentos que se firmen por este medio>>.