



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

Bogotá D. C., ocho (08) de julio de dos mil veinte (2020).

Referencia: **ACCION DE TUTELA**  
11003335009-2020-00125-00  
Demandante: **ANGÉLICA MARITZA GALLEGO ZAPATA 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**

Los señores **Angélica Maritza Gallego Zapata** y **Juan David Bueno Botero**, actuando en nombre propio y en representación de la menor **Baiolef Bueno Gallego**, presentaron solicitud de amparo, que fue admitida en contra de la Nación – Ministerio de Relaciones Exteriores, Unidad Administrativa Especial Migración Colombia y Unidad Administrativa Especial Aeronáutica Civil, con el fin de obtener la protección de su derecho fundamental a la libertad de locomoción.

Con auto del 1 de julio de 2020, este Juzgado dispuso acumular a la tutela de la referencia el expediente de tutela **11001333400920200013000**, en la cual actúa como accionante la señora **Safir Indira Fonseca Vargas**, en contra de las entidades ya referidas.

#### **1.1. Pretensiones.**

Los accionantes **Angélica Maritza Gallego Zapata** y **Juan David Bueno Botero**, formularon las siguientes pretensiones:

*<<Me dirijo a ustedes para solicitar a nuestro gobierno el poder acceder a un vuelo humanitario concediéndome la oportunidad de pagar el 50% o menos de lo que vale el pasaje en este momento ya que mi grupo familiar somos 3 y no tenemos todo ese dinero o poder financiarlo en cuotas en Colombia, para así poder regresar con nuestras familias en Colombia>>.*

Por su parte, la señora **Safir Indira Fonseca Vargas**, a través de la solicitud de amparo pretende: <<*Solicito ser admitida en el próximo vuelo hacia Colombia*>>.

## 1.2. Hechos

Los accionantes **Gallego Zapata** y **Bueno Botero**, manifestaron como fundamentos fácticos de sus pretensiones que, son colombianos, viven en la ciudad de Santiago de Chile y tiene una hija de nacionalidad chilena, que se encuentra en condición de discapacidad.

Se encuentran en dicho país por motivos de trabajo, pero ante la gravedad de las circunstancias por causa del COVID 19, están sin empleo desde hace 3 meses y ya no cuentan con alimentos, pañales, leche y demás elementos básicos para su subsistencia, razón por la cual necesitan regresar a Colombia.

Por su parte, la señora **Fonseca Zapata**, también señaló que está domiciliada en la ciudad de Santiago de Chile, que debido a la pandemia perdió su trabajo desde el mes de marzo, razón por la que ya no tiene recursos económicos para su sostenimiento y que desea regresar a Colombia porque aquí a espera su mamá y su hija.

## 1.3. Trámite procesal

La solicitud de amparo inicial fue radicada el 23 de junio de 2020, admitida y notificada el 24 del mismo mes y año; a este trámite se acumuló la tutela presentada por la señora Safir Indira Fonseca Vargas.

### 1.3.1. Informe del Ministerio de Relaciones Exteriores

Esta cartera ministerial rindió informe inicial a la solicitud de amparo de Gallego Zapata y Bueno Botero, en el cual precisó que por disposición legal es de su competencia ejercer el legítimo derecho de defensa de consulados y embajadas.

Expuso que, el Consulado de Colombia en Santiago de Chile inició un proceso de recolección de datos, verificación de requisitos, y gestión de vuelos de repatriación desde las restricciones implementadas por el Gobierno nacional para hacer frente a la pandemia y a la fecha adelanta la gestión de más de 900 solicitudes <<*entre las cuales se encuentran menores de edad, mujeres embarazadas, colombianos en condición migratoria irregular, personas con enfermedades graves, connacionales que ingresaron como turistas y quedaron atrapados en el país, expatriados que perdieron sus empleos debido a la pandemia y que se encuentran en*

*condiciones de precariedad económica, entre otros>>*, pero los cupos son limitados y, por tanto, no se han podido atender todas las solicitudes.

Manifestó que, mediante correo electrónico del 21 de junio de 2020 le ofreció a los accionantes la posibilidad de traslado en un vuelo que saldría el 25 del mismo mes y año desde la ciudad de Antofagasta, pero ellos informaron que no podrían tomarlo, toda vez que no contaban con los recursos para trasladarse de la ciudad de Santiago de Chile hasta el lugar de donde saldría el vuelo. Así mismo, para el 22 de junio, le informaron acerca del formulario que debía diligenciar para ser tenidos en cuenta en los vuelos humanitarios; sin embargo, consultado el sistema se verificó que los interesados no han adelantado el correspondiente registro para evaluar su solicitud de repatriación.

Expuso que se encuentra programado un vuelo que saldrá el 10 de julio desde la ciudad de Santiago y que para acceder al mismo lo interesados deberán cumplir con el protocolo establecido en la resolución 1230 de 2020, incluido el pago de sus tiquetes aéreos.

Explicó el funcionamiento del Fondo Especial para las Migraciones, destinado a apoyar económicamente al Ministerio de Relaciones Exteriores en caso de vulnerabilidad comprobada y por razones humanitarias a los connacionales en el exterior, sin que ello incluya la compra o financiamiento de tiquetes aéreos pues el objetivo es garantizar una subsistencia digna, mientras se autoriza un retorno seguro y señaló que es el Comité Evaluador de Casos el que determina el estado de necesidad.

Respecto del derecho a la salud, manifestó que la legislación chilena permite el acceso a los servicios médicos para los inmigrantes que no tengan cédula de identidad ni recursos suficientes, de manera gratuita y para ello en consulado está presto a brindar información y orientación.

Explicó las medidas que ha adoptado el Gobierno nacional en materia de libre circulación de personas con el ánimo de prevenir y mitigar el contagio del COVID 19; resaltó la soberanía y discrecionalidad que tienen los Estado en la materia; consideró que la solicitud de amparo resulta improcedente y resaltó la prevalencia del interés general sobre el particular.

Respecto de la señora **Safir Indira Fonseca Vargas**, esta entidad presentó informe en el cual reiteró algunos argumentos generales ya esbozados para los demás accionantes.

Expuso a grandes rasgos las medidas que ha adoptado el Gobierno de Chile para evitar la propagación del virus y explicó las gestiones que ha adelantado el Gobierno de Colombia en el ámbito migratorio, consular y diplomático, así como las ayudas humanitarias que está brindando en

materia de kits de mercado con alimentos de la canasta básica para pasar la etapa de la cuarentena, *gift cards*, atención por psicoterapia, atención médica y atención odontológica; sumando a lo anterior, es política del Estado chileno brindar atención médica gratuita a los migrantes aunque no tengan cédula de identificación chilena.

Manifestó que, en el marco de la emergencia el Gobierno ha gestionado el regreso de connacionales a través de 5 vuelos de repatriación entre el 24 de abril y el 30 de junio, de los cuales se han beneficiado aquellas personas que asumieron los costos de traslado y se comprometieron a cumplir con la totalidad de las exigencias previstas para ello.

Frente al caso particular, expuso que la accionante Safir Indira envió correo electrónico el 27 de mayo de 2020 solicitando cupo en un vuelo humanitario y allegó para ello sus datos de contacto; el 2 de julio de 2020 la entidad se comunicó por correo electrónico con la accionante para informarle que debía diligenciar los formularios de registro correspondientes, tarea que fue atendida por ella ese mismo día y quien además **se comprometió a asumir los costos de transporte desde el exterior**, razón por la cual considera que la señora Safir podría estar incluida dentro de los connacionales que regresen en el eventual vuelo del 10 de julio.

### 1.3.2. Informe de la UAE Aeronáutica Civil

Esta entidad en el informe que presentó respecto de los accionantes **Gallego Zapata y Bueno Botero**, manifestó que sus actuaciones no amenazan ni vulneran los derechos fundamentales de los accionantes. Explicó el ámbito funcional y las competencias de la entidad en materia de transporte aéreo.

Se refirió a la adopción de medidas para evitar la propagación de contagio del coronavirus, entre ellas, la expedición de un instructivo relacionado con la solicitud de vuelos humanitarios y con el fin de atender a los pasajeros que por razones de fuerza mayor, no hayan podido regresar a Colombia y, por virtud del cual, se ha autorizado la operación de vuelos chárter por las diferentes aerolíneas que prestan los servicios, pero dicha autorización recae en el Ministerio de Relaciones Exteriores, quien de manera coordinada deberá comunicar UAE Aeronáutica Civil y a la UAE Migración Colombia.

Alegó que, existe falta de legitimación en la causa por pasiva, pues la competencia recae en el Ministerio de Relaciones Exteriores y la UAE Migración Colombia, toda vez que, la Aeronáutica Civil solo se limita a verificar la documentación presentada por los operadores aéreos.

**Respecto de la accionante Safir Indira Fonseca Vargas**, la UAE Aeronáutica Civil rindió informe, en el cual reiteró los argumentos generales ya citados para los demás accionantes.

### **1.3.3. Informe UAE Migración Colombia**

Esta unidad presentó informe respecto de la solicitud de amparo de **Angélica Maritza y Juan David** y en el mismo expuso que, por virtud de la ley, no tiene dentro de sus funciones la prestación de servicios de salud, transporte, ni afiliación al sistema de seguridad social, sino que se limitan exclusivamente a las funciones de control migratorio.

Informó que, consultado el módulo de registro migratorio del Sistema de Información Misional, se logró establecer que la señora Angélica Maritza Gallego Zapata emigró del país desde el 31 de agosto de 2012, mientras que el señor Juan David Bueno Botero, lo hizo desde el 11 de agosto de 2016; es decir que, para el mes de enero de 2020, cuando se declaró emergencia de salud pública internacional por el nuevo coronavirus ellos ya se encontraban fuera del país y en el mes de marzo cuando empezaron las restricciones de movilidad no adelantaron gestión alguna para regresar.

Resaltó la prevalencia del interés general sobre el particular y precisó que no existe certeza sobre el deber de los accionantes de dar cumplimiento al procedimiento previsto en la Resolución 1032 de 2020 y de sufragar los costos del vuelo y de colaborar con las exigencias requeridas a fin de ser repatriados.

Adujo que la garantía de libre circulación no es absoluta, pues tiene limitaciones dentro de parámetros objetivos de orden pública, seguridad nacional, salud pública, derechos y libertades de los demás. Finalmente, alegó falta de legitimación en la causa por pasiva, pues carece de competencia para atender lo solicitado por los accionantes.

Respecto de la señora **Safir Indira Fonseca Vargas**, esta entidad remitió informe fechado del 3 de julio de 2020, en el cual propuso la temeridad de la acción, toda vez que mediante auto fechado del 30 de junio de 2020 el Juzgado 13 Civil del Circuito Judicial de Bogotá le notificó de la tutela **2020-00175** interpuesta por la misma accionante, en contra de las mismas entidades accionadas y con los mismos hechos y pretensiones, razón por la cual consideró que el juramento rendido en el escrito carece de validez.

### **1.4. Medios de prueba**

De las pruebas aportadas por los accionantes **Angélica Maritza Gallego Zapata** y **Juan David Bueno Botero**, se resaltan las siguientes:

1. Foto de las cédulas de ciudadanía y de los pasaportes de los accionantes, en donde se lee que son colombianos.
2. Documento de identidad de la menor Baiolef Bueno Gallego de nacionalidad chilena.
3. Certificado médico en el que consta que la menor Baiolef tiene una disminución de su capacidad correspondiente al 30%.

De las pruebas aportadas por la señora **Safir Indira Fonseca Vargas**:

1. *Check – List* para pasajeros – repatriación diligenciada por ella en su totalidad.
2. Acta para repatriación humanitaria de connacionales diligenciada.
3. Foto de la cédula de ciudadanía y el pasaporte.

Pruebas aportadas por las entidades accionadas para los dos casos:

1. Trazabilidad de correos electrónicos, así: i) correo enviado por la señora Angélica Maritza Gallego Zapata al Consulado de Colombia en Santiago de Chile solicitando ayuda para su retorno a Colombia el 19 de junio de 2020; ii) respuesta enviada por el Consulado a la solicitante informando el procedimiento a seguir a través del diligenciamiento del formulario dispuesto para ello; iii) correo enviado el 21 de junio informando a los interesados la posibilidad de un vuelo para el 25 de junio en la ruta Antofagasta – Bogotá; y iv) respuesta de la accionante informando que no puede desplazarse hasta dicha ciudad para aprovechar ese vuelo, porque no tiene recursos económicos para ello.
2. Escrito de tutela presentado por la señora **Safir Indira Fonseca Vargas** repartido al Juzgado 13 Civil del Circuito de Bogotá y admitido por ese Despacho el 30 de junio de 2020.
3. Formulario diligenciado en el Sistema Integral de Trámites al Ciudadano por parte de la señora **Fonseca Vargas** y correo electrónico enviado por ella al Consulado, con toda la información requerida.

## 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 al

estado de necesidad en el que se encuentran, con ocasión de las medidas y restricciones tomadas a nivel mundial por la pandemia del COVID – 19.

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

### **2.3. 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 los casos 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 Chile, 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.

### **2.4. 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.

El **11 de marzo de 2020** la Organización Mundial de la Salud (OMS) declaró el actual brote de enfermedad Coronavirus – COVID19 como una pandemia,<sup>1</sup> 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 vía aérea en Colombia**

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.

---

<sup>1</sup> 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, quienes se encuentran en condición de vulnerabilidad.

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.

## **2.5. 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 emergencia<sup>2</sup>**

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 ley<sup>3</sup>. En ese sentido, tanto la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948<sup>4</sup>, como la Convención Americana<sup>5</sup>, 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 1997<sup>6</sup>, 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. 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.

---

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> Corte Constitucional, sentencia T- 518 de 1992, MP. José Gregorio Hernández Galindo.

<sup>4</sup> 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 (...)>>.

<sup>5</sup> 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.

<sup>6</sup> MP. José Gregorio Hernández Galindo.

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.

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 que puede recaer tensión con el derecho a la salud y a la seguridad social.

## **2.6. Análisis del caso concreto**

Está demostrado que tanto **Angélica Maritza Gallego Zapata** y **Juan David Bueno Botero**, como **Safir Indira Fonseca Vargas** salieron del país en años anteriores y con el ánimo de establecer su residencia en otro país, es tan así que Angélica y Juan David tienen una hija menor de edad que nació y tiene nacionalidad chilena.

Sin embargo, según lo que ellos manifiestan, debido a las restricciones originadas por la pandemia llevan varios meses sin trabajo, los ahorros se agotaron y no ven posibilidad de mejoría pues las economías a nivel mundial

se han visto afectadas seriamente y ellos no gozan de estabilidad en el país en donde se encuentran.

Sumado a lo anterior, para el caso de Angélica y Juan David, su pequeña hija de 1 año y medio de edad tiene una disminución en su capacidad del 30%, está pasando necesidades a falta de leche, comida y pañales y sufre a causa del frío intenso que azota a Chile por estos días; además, en los correos enviados ante el Consulado manifestaron que viven en arriendo y por falta de pago serían desalojados el 5 de julio.

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 que 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 evidenciara que los aquí accionantes hayan desplegado actuación tendiente a regresar antes de las extremas medidas.

Tampoco es ajeno a esta Sede Judicial que, son muchos los esfuerzos del Gobierno nacional, a través de las diferentes entidades, para traer de regreso a los connacionales que se encuentran pasando situaciones difíciles en otros países y que sobre todo, en principio, estos **vuelos humanitarios** estaban destinados a los residentes permanentes en Colombia, que estaba fuera de país **de manera temporal** y que por las restricciones no pudieron regresar.

Sin embargo, conforme a los informes rendidos por las accionadas, no solo para esta tutela, sino en otras que se han adelantado por esta Sede Judicial en similares condiciones, se ha evidenciado que las gestiones de repatriación están cobijando a colombianos que pese a tener su residencia en otros países se vieron seriamente afectados en su mínimo vital, condiciones de vida digna y atención de necesidades básicas, mujeres en estado de embarazo, personas de la tercera edad, personas en situación de discapacidad y en general aquellos calificados como sujetos de especial protección constitucional.

Entonces, 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.

No obstante, es evidente que no solamente el Gobierno nacional tiene obligaciones y responsabilidades en este asunto, sino que también los colombianos interesados en regresar **deben cumplir con su carga** sin

pretender que el juez de tutela los exima de sus responsabilidades, como lo son el suministro de información y diligenciamiento de formularios establecidos para dicho procedimiento y asumir la totalidad de los costos que se generen con el traslado.

Bajo estos términos el Despacho procederá a tutelar los derechos fundamentales a la familia, la seguridad social y la vida en condiciones dignas de los accionantes 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.

Esta orden queda condicionada no solo a lo dispuesto en las mencionadas circular y resolución, sino también a lo que disponga el Gobierno de Chile, 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 Chileno, 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.**

Entonces, como la orden impartida a las autoridades competentes tendrá que cumplirse en un plazo de **diez (10) días** y **queda condicionada** a la obtención de los permisos y autorizaciones requeridos, **pero además al cumplimiento de los deberes de los connacionales que desean regresar**, se dispondrá que:

1. Para el caso de **Angélica Maritza Gallego Zapata y Juan David Bueno Botero**, comoquiera que ellos además de su situación de desempleo tienen una menor de edad que requiere de especial protección, pero no han **diligenciado los formularios** previstos, ni han suministrado la información requerida, se les concederá el término de **cinco (5) días** para

que cumplan con su carga y poder acceder al vuelo de repatriación; así mismo, deberán **asumir la totalidad de los costos del traslado**.

El Ministerio de Relaciones Exteriores, a través de su Consulado de Colombia en Chile, deberá brindar para ellos acompañamiento y asesoría en este proceso; así mismo, en lo que dura el trámite, deberá suministrar kits de alimentación básica conforme al programa Colombia no Une y revisar qué otro tipo de ayuda de emergencia se les puede otorgar, mientras dura la pandemia o logran su retorno.

2. Para la señora **Safir Indira Fonseca Vargas**, comoquiera que ella ya diligenció los formularios previstos para el efecto y suministró la información requerida por las autoridades, y así lo manifestó el Ministerio de Relaciones Exteriores, solo queda recordarle que debe **asumir los costos de traslado** y cumplir con todas las medidas de bioseguridad y asilamiento.

Ahora bien, en atención a la **temeridad** alegada por la UAE Migración Colombia en su informe, respecto de la señora **Safir Indira Fonseca Vargas**, este Juzgado revisó los documentos aportados que dan cuenta de un escrito de tutela **idéntico al que aquí se conoce**, suscrito por la referida accionante y efectivamente admitido por el Juzgado 13 Civil del Circuito el 30 de junio de 2020; consultó el registro de actuaciones a través de la página web de la rama judicial y encontró:

[CONSULTAR](#) [NUEVA CONSULTA](#)

**DATOS DEL PROCESO**

11001310301320200017500

Fecha de consulta: 2020-07-08 09:32:39  
 Fecha de replicación de datos: 2020-07-08 09:36:11

[Descargar DOC](#) [Descargar CSV](#)

<b>Fecha de Radicación</b> 2020-06-24	<b>Clase de Proceso</b> Tutelas
<b>Despacho</b> JUZGADO 013 CIVIL DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ	<b>Subclase de Proceso</b> Sin Subclase de Proceso
<b>Ponente</b> GABRIEL RICARDO GUEVARA CARRILLO	<b>Recurso</b> Sin Tipo de Recurso
<b>Tipo de Proceso</b> Acción de Tutela	<b>Ubicación del Expediente</b> Secretaria - Términos

Tipo	Es Emplazado	Nombre o Razón Social
Demandado	No	MINISTERIO DE TRANSPORTE
Demandado	No	MIGRACION COLOMBIA
Demandante	No	SAFIR INDIRA FONSECA VARGAS

[REGRESAR AL LISTADO](#)

Actuaciones del Proceso

Fecha de Actuación	Actuación	Anotación	Fecha Inicia Término	Fecha Finaliza Término	Fecha de Registro
2020-07-03	Recepción memorial	Contestacion accionados			2020-07-05
2020-07-02	Envío comunicaciones	Notificación partes			2020-07-05
2020-06-30	Fijación estado	Actuación registrada el 02/07/2020 a las 20:48:54.	2020-07-03	2020-07-03	2020-07-02
2020-06-30	Auto admite tutela				2020-07-02
2020-06-30	Recepción expediente	del tribunal			2020-07-02
2020-06-25	Envío Expediente	Fecha Salida:25/06/2020.Oficio:- Enviado a: <<Ver Lista-- - Civil - Tribunal Superior - BOGOTÁ			2020-06-25
2020-06-25	Envío comunicaciones	via correo electronico aACCIONANTE			2020-06-26
2020-06-25	Auto rechaza tutela	Por competencia y ordena remitir Tribunal Superior de Bogota - Sala Civil			2020-06-26
2020-06-24	Al Despacho por Reparo	peticion			2020-06-24
2020-06-24	Radicación de Proceso	Actuación de Radicación de Proceso realizada el 24/06/2020 a las 17:16:34	2020-06-24	2020-06-24	2020-06-24

Es decir, que efectivamente, existen dos tutelas con las mismas partes, hechos y pretensiones que se están tramitando en juzgados diferentes.

Sin embargo, esta Sede Judicial considera que **no se trata de temeridad o mala fe** por parte de la actora, sino que más bien se puede tratar de un error de reparto o de envío a los correos electrónicos previstos para el efecto, pues los escritos fueron radicados de manera virtual el mismo día, y no se puede desconocer que con ocasión de la suspensión de términos judiciales y las medidas adoptadas para el trabajo casa, múltiples han sido las dificultades en temas como este, razón por la cual **no se adoptarán** decisiones tendientes a declarar la temeridad.

En atención a que este Despacho adoptará una decisión de fondo, se dispondrá que se comuniquen la misma al Juzgado 13 Civil del Circuito para su conocimiento y lo de su competencia.

Finalmente, vale precisar que, pese a que todas las entidades en sus informes alegaron falta de legitimación en la causa por pasiva, este aspecto quedó definido desde el auto con el cual se admitió la solicitud de amparo y, por tanto, no amerita hacer un nuevo pronunciamiento en esta oportunidad.

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: TUTELAR** los derechos a la familia, la seguridad social y la vida en condiciones dignas de **Angélica Maritza Gallego Zapata** y **Juan David Bueno Botero**, quienes actuaron en nombre propio y en representación de su menor hija **Baiolef Bueno Gallego**, y de la señora **Safir Indira Fonseca Vargas**, por lo expuesto en la parte motiva de esta decisión.

**SEGUNDO: 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 la totalidad de **trámites administrativos** con el fin de obtener la **autorización** para la repatriación de los accionantes al territorio nacional.

Esta orden **queda condicionada** no solo a lo dispuesto en las mencionadas circular y resolución, sino también a lo que disponga el Gobierno de Chile, 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 Chile, 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.

**TERCERO: INSTAR** a los accionantes al cumplimiento de sus deberes, toda vez que esta decisión **queda condicionada** a ello y, por esto, se dispone:

1. Para el caso de **Angélica Maritza Gallego Zapata y Juan David Bueno Botero**, se les concederá el término de **cinco (5) días** para que diligencien los formularios exigidos y suministren toda la información requerida, con el ánimo de poder acceder al vuelo humanitario de repatriación; así mismo, deberán **asumir la totalidad de los costos del traslado**.

El Ministerio de Relaciones Exteriores, a través de su Consulado de Colombia en Chile, deberá brindar para ellos acompañamiento y asesoría en este proceso; así mismo, en lo que dura el trámite, **deberá suministrar kits de alimentación básica** conforme al programa Colombia no Une y revisar qué otro tipo de ayuda de emergencia se les puede otorgar, mientras dura la pandemia o logran su retorno.

2. Para la señora **Safir Indira Fonseca Vargas**, comoquiera que ella ya diligenció los formularios previstos para el efecto y suministró la información requerida por las autoridades, y así lo manifestó el Ministerio de Relaciones Exteriores, solo queda recordarle que debe **asumir los costos de traslado** y cumplir con todas las medidas de bioseguridad y asilamiento.

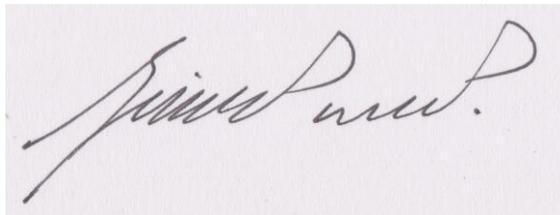
**CUARTO: NOTIFICAR** esta sentencia a las partes. A las accionadas mediante mensaje de datos que incluya el texto íntegro de esta decisión dirigido al buzón electrónico oficial. A los accionantes a través del medio más expedito.

**QUINTO: COMUNICAR** esta decisión al **JUZGADO 13 CIVIL DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ D.C.**, para que sea considerado con el asunto radicado como expediente **11001310301320200017500**, de conocimiento de dicha Sede Judicial, en el cual también obra como accionante la señora **Safir Indira Fonseca Vargas**.

**SEXTO: IMPUGNABILIDAD.** Esta sentencia es susceptible de impugnación ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca dentro de los tres días siguientes a su notificación<sup>7</sup>.

**SÉPTIMO: 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 Derecho<sup>8</sup>)

AM

---

<sup>7</sup> El escrito de impugnación puede enviarse a los correos electrónicos [admin09bt@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:admin09bt@cendoj.ramajudicial.gov.co) y [jadmin09bta@notificacionesri.gov.co](mailto:jadmin09bta@notificacionesri.gov.co).

<sup>8</sup> <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>.