JUZGADO TRECE (13) ADMINISTRATIVO DE ORALIDAD
CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ
SECCIÓN SEGUNDA

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

Proceso:	**ACCIÓN DE TUTELA**
Radicación:	**11001-33-35-013-2020-00098**
Accionante (s):	**WILLIAN ANDRES CASTELLANOS SARMIENTO**
Accionado (s):	**MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES (CANCILLERIA COLOMBIANA), CONSULADO DE COLOMBIA EN MADRID Y VALENCIA, UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL MIGRACION COLOMBIA, UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE LA AERONAUTICA CIVIL Y LAS AEROLINEAS AVIANCA E IBERIA**
Asunto:	**SENTENCIA**

Procede el Despacho a resolver la acción de tutela impetrada por el señor ***WILLIAM ANDRÉS CASTELLANOS SARMIENTO,*** *en nombre propio, contra el* ***MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES (CANCILLERIA COLOMBIANA), CONSULADO DE COLOMBIA EN MADRID Y VALENCIA, UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL MIGRACION COLOMBIA, UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE LA AERONAUTICA CIVIL Y LAS AEROLINEAS AVIANCA E IBERIA.***

ANTECEDENTES

1. Petición.

El accionante ***WILLIAM ANDRÉS CASTELLANOS SARMIENTO****, en ejercicio de la acción de tutela, solicita el amparo de sus derechos fundamentales libertad de locomoción, vida, unidad familiar, salud, seguridad social, dignidad humana, trabajo, igualdad y mínimo vital, que estiman vulnerados por el* ***MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES (CANCILLERIA COLOMBIANA), CONSULADO DE COLOMBIA EN MADRID Y VALENCIA, UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL MIGRACION COLOMBIA, UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE LA AERONAUTICA CIVIL Y LAS AEROLINEAS AVIANCA E IBERIA,*** *en razón a que no ha podido acceder a ninguno de los vuelos humanitarios de repatriación al país, debido a que el Consulado de Colombia en Valencia omitió realizar oportunamente los permisos de desplazamiento de los ciudadanos que se encontraban fuera de Madrid y ninguna otra autoridad del Gobierno responde por los trámites diplomáticos para lograr dicho vuelo. Y aunque se han implementado medidas contra el COVID 19 y, su viaje por turismo estaba contemplado para 30 días lleva más de 80, quedándose sin recursos, comida y cobertura en salud; por lo que de permanecer*

más de 90 días en territorio Schengen le ocasionaría una posible falta en territorio de la Unión europea y pérdida de su trabajo.

En consecuencia, pretende que se ordene a las entidades accionadas se tomen las acciones de comunicación pertinentes con España, así como las conexiones necesarias para ser incluido en el vuelo humanitario del día "23 de mayo de 2020".

2. Situación fáctica

En síntesis, el accionante fundamenta la acción de tutela en los siguientes hechos:

- Que el 27 de febrero de 2020, emprendió un viaje de turismo a España con tiquete de regreso a Colombia para el 27 de marzo de 2020.

- Que el 12 de marzo de 2020, el presidente de España decretó la cuarentena y cierre temporal de fronteras interprovinciales y nacionales, así como la suspensión de todo tipo de transporte aéreo, marítimo y terrestre por motivo del Coronavirus COVID-19.

- Que para el momento del cierre de fronteras se encontraba en la localidad de Burriana, en la provincia de Castellón en España, dependiente de la comunidad de Valencia, por lo que inicialmente se hospedó en un hostal.

- Que el 25 de marzo de 2020 se le canceló el tiquete de regreso, otorgándosele un bono de compensación.

- Que por los medios de comunicación, sabe que se han realizado 2 vuelos humanitarios para repatriar a Colombia connacionales que quedaron en España, a través de la aerolínea Avianca, uno el 27 de marzo y otro el 1 de mayo en la ruta Madrid –Bogotá,

-Que no pudo acceder a los anteriores vuelos debido a que el Consulado de Colombia en Valencia no realizó los trámites oportunos para conceder los permisos de desplazamiento de los ciudadanos que se encontraban fuera de las ciudades de Madrid.

-Que desde el 10 de mayo de 2020, el Consulado de Colombia en Valencia, ni ninguna otra entidad del Gobierno responde con los trámites diplomáticos y humanitarios.

-Que lleva más de 80 días en territorio español en un viaje programado para 30 días de turismo, se quedó sin recursos y comida, y está a la espera de un vuelo humanitario para regresar a Colombia, donde están sus padres de la tercera edad y su hija de 9 años.

-Que a pesar de las medidas implementadas frente al COVID esta a punto de perder su trabajo por el tiempo que lleva fuera del mismo; y que a pesar de que le han dado algunas líneas para comunicarse con centros de asistencia en Burriana, ello no ha sido posible.

- Que quedaría sin cobertura de salud por vencerse esta el 27 de mayo de 2020, y al estar por más de 90 días en territorio Schengen, incurriría en una posible falta en territorio europeo.

-Que acepta y entiende las condiciones que el Gobierno Nacional ha dispuesto para la realización de vuelos humanitarios que incluyen el pago de los costos generados; y en la ciudad de Bogotá tiene un lugar para pasar la cuarentena obligatoria con las pruebas médicas protocolarias.

- Que tiene conocimiento por noticias de un vuelo de España a Colombia programado para el 23 de mayo de 2020, el cual sería la opción de regreso al país, y ya se encuentra inscrito en los registros consulares, la Cancillería y de Migración Colombia.

3. Actuación Procesal

3.1. *Mediante auto del 20 de mayo de 2020, este despacho avocó el conocimiento de la presente acción de tutela y ordenó notificar a los presuntos responsables de las entidades accionadas, esto es, a la* ***MINISTRA DE RELACIONES EXTERIORES,*** *a los* ***CONSÚLES DE COLOMBIA EN MADRID*** *y* ***VALENCIA,*** *a los* ***DIRECTORES DE LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL MIGRACIÓN COLOMBIA y AERONAUTICA***

CIVIL *y a los* ***PRESIDENTES DE LAS AEROLINEAS DE AVIANCA E IBERIA,*** *remitiéndoles a todos el traslado de la demanda y sus anexos para que ejercieran su derecho de defensa y, como prueba, se les solicitó un informe del asunto.*

3.2. *El* ***MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES,*** *con oficio SS-GAJR-20-013895 del 26 de mayo de 2020, contestó la tutela a nombre suyo y de los* ***CONSULADOS DE COLOMBIA EN MADRID y VALENCIA[1],*** *en los siguientes términos:*

Que la Organización Mundial de la Salud - OMS-, declaró el 11 de marzo del presente año, pandemia por el COVID-19, esencialmente por la velocidad de su propagación, instando a los Estados a tomar medidas urgentes y restrictivas para proteger y preservar el derecho a la vida y a la salud de la humanidad.

Que según análisis de los reportes y cifras de la Organización Mundial para la Salud, el Reino de España se encontraba en una situación de contagio comunitario por el Covid-19 ampliamente conocida, que generaba un alto riesgo de contagio ante población asintomática y portadora del virus, por lo que en un eventual vuelo comercial por razones humanitarias se podía afectar la seguridad sanitaria y la salud pública del país.

Resaltó que la cuarentena y cierre de fronteras, a los que se ve sujeto el accionante, es una compleja situación humanitaria en la cual se encuentran más de 266 connacionales, tan solo, dentro de la circunscripción del Consulado de Colombia en Valencia - España. Situación semejante a la que viven más de 9.594 connacionales en 73 países alrededor del mundo, quienes se han visto sujetos a medidas similares de aislamiento en los países en los cuales se encontraban de manera temporal y, que actualmente solicitan asistencia por parte del Ministerio de Relaciones Exteriores; entidad que no cuenta con competencia ni recursos para garantizar vivienda, alimentación y servicios a este volumen de connacionales.

---

[1] En la página primera de la contestación de la tutela se señala lo siguiente:

"(…) *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 organismorector 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 ese orden de ideas, ***corresponde a este Ministerio dar respuesta y ejercer el legítimo derecho de defensa de los Consulados y las Embajadas de Colombia, toda vez que la representación legal de los mismos es ejercida por la Ministra de Relaciones Exteriores***. (…)"-Negrillas y subrayas fuera de texto -

Asimismo que el Ministerio de la "Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática" del Gobierno de España, mediante el Real Decreto 463/20 publicado en el Boletín Oficial del Estado No. 67 del 14 de marzo de 2020, declaró el Estado de Alarma, con el fin de afrontar la situación de emergencia sanitaria provocada por el coronavirus COVID-19; prorrogado hasta las 0:00 horas del día 12 de abril de 2020 con el Real Decreto 476 del 27 de marzo, objeto de prórroga a través del Real Decreto 487 del 10 de abril de 2020 hasta las 0:00 horas del 26 de abril y extendido por el Real Decreto 492/2020 del 24 de abril, desde las 00:00 horas del día 26 de abril de 2020 hasta las 00:00 horas del día 10 de mayo de 2020.

Que desde que se declaró el Estado de Alarma en España, la Cancillería a través de los siete (7) consulados de Colombia en España, con el apoyo permanente de la Embajada de Colombia ante el Reino de España, ha brindado asistencia a los nacionales colombianos que se encuentran en viajes temporales (de turismo o negocios), así como a aquellos que habían culminado sus estudios, orientándolos, acompañándolos y diagnosticando sus necesidades, con el fin de atenderlas dentro del marco de sus funciones y competencias.

Que el 24 de marzo de 2020 se recibió información sobre un vuelo de Iberia que haría la ruta Bogotá - Madrid con nacionales españoles y viajaría previamente desde Madrid (el 26 de marzo) sin pasajeros. En trabajo articulado con la Embajada de Colombia ante el Reino de España y el Consulado General Central de Colombia en Madrid, se procedió a recolectar la información sobre turistas colombianos interesados en viajar en dicho avión, gestión que realizó la oficina consular en mención. No obstante, el Gobierno Nacional, efectuando el monitoreo de la situación generada por la propagación del COVID-19 y en atención al Decreto 439 del 20 de marzo de 2020 consideró necesario no autorizar el ingreso de pasajeros provenientes del exterior. Decisión que fue comunicada el 26 de marzo a los connacionales interesados en el referido vuelo.

Señala que, en colaboración con las autoridades españolas, fue confirmada la posibilidad de realizar un primer vuelo comercial con fines humanitarios desde la ciudad de Madrid a Bogotá, razón por la cual, bajo la directriz de la Embajada de Colombia en España, el Consulado General Central de Colombia en Madrid unificó un solo registro de turistas, empresarios, estudiantes (que finalizaron sus programas

académicos) y casos humanitarios de los demás consulados. Por lo que para el 1º de mayo de 2020, a través de la aerolínea Iberia, retornaron al país ciento cinco (105) connacionales que se encontraban en el registro de ese consulado, de un total de trescientos cuarenta y seis (346) nacionales colombianos, incluidos dos (2) bebes y dos (2) mujeres embarazadas.

De otra parte, refiere que en desarrollo de los Decretos de Emergencia expedidos por la Presidencia de la República, especialmente los Decretos ***402, 412, 439, 457, 531, 538 y 569 de 2020****, mediante los cuales se ordenó el cierre de fronteras y la declaratoria de emergencia sanitaria, la Unidad Administrativa Especial de Migración Colombia expidió la Resolución No. 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****".*

Que con el fin de seguir lo dispuesto en la mencionada Resolución, los Consulados de Colombia en todo el mundo iniciaron el 26 de marzo un proceso de registro de connacionales para un diagnóstico consular, de quienes siendo migrantes temporales en otros Estados, se encontraran por turismo o negocios y no contaran con residencia o proyectos de vida en el país de destino, y se hubiesen visto afectados por las medidas tomadas en dichos países a razón de la pandemia por el Coronavirus COVID-19, especialmente por los cierres de fronteras aéreas, terrestres y fluviales. Adicionalmente, se habilitaron las líneas de emergencia de los Consulados para poder mantener contacto permanente con aquellos.

Que si bien la Resolución No. 1032 de 8 de abril de 2020 contiene un protocolo para el regreso al país, de ciudadanos colombianos y extranjeros residentes permanentes, que se encuentren en condición vulnerable en el extranjero, lo cierto es, que las distintas autoridades son las competentes para adelantar los trámites operativos de estos vuelos de acuerdo con un cronograma para que sean escalonados, teniendo presente la primacía del bien general de la salud de los colombianos para que no se vean afectados por la llegada masiva de pasajeros y no se ponga en riesgo el manejo preventivo del contagio por la pandemia del Covid-19.

Que una vez revisadas las bases de datos del Consulado de Colombia en Madrid, se halló que el accionante WILLIAM ANDRÉS CASTELLANOS SARMIENTO, no está registrado en esa Oficina Consular, como tampoco se encontraron solicitudes elevadas por él.

Que sobre el trámite adelantado por el Consulado de Colombia en Valencia, se ha informado a los connacionales, en casos similares al del accionante, donde su estadía como turista está próxima a vencerse, que la Dirección General de Migraciones del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones de España, mediante comunicado de 18 de marzo de 2020 se refirió a la suspensión de plazos administrativos en cuanto a la expiración de estancia de nacionales de tercero estados cuyos retornos o fueran posible, a consecuencia de la emergencia sanitaria derivada del CORONAVIRUS.

Que no obstante, lo anterior en el marco migratorio español y en condiciones normales existe la oportunidad de solicitar una prórroga de expiración (visado) para fines que no sean de trabajo y residencia y cuando concurran circunstancias nacionales.

Asimismo, que con la Orden del Ministerio de Sanidad SND/421 del 18 de mayo de 2020 se adoptaron medidas relativas a la prórroga de las autorizaciones de estancia y residencia y/o trabajo, y otras situaciones de los extranjeros en España, en aplicación del Real Decreto 463 del 14 de marzo de 2020, que declaró el estado de alarma por la crisis sanitaria del COVID19, donde en aquella se estableció: "(…) Artículo 4. Prórroga de las estancias de hasta de noventa días. 1. Aquellas personas que se hallen en España en situación de estancia, por un periodo no superior a noventa días, que haya expirado durante la vigencia del estado de alarma, verán su estancia prorrogada, de forma automática, por un periodo de tres meses. 2. Esta validez estará limitada al territorio español. 3. El periodo prorrogado se tendrá en cuenta a efectos de calcular el tiempo máximo autorizado para futuras estancias *(...)".*

Que, con el mismo carácter informativo general sobre cuestiones derivadas del área de salud, en situación de personas extranjeras que encontrándose en España no tengan su residencia legal en el territorio español, se brindó orientación en los

términos previstos en el Real Decreto-ley 7/2018 de 27 de julio, sobre el acceso universal al Sistema Nacional de Salud.

Que en lo que respeta a la alimentación del accionante, el Consulado de Colombia en Valencia, le facilitó el contacto con entidades tanto públicas como privadas para recibir la ayuda necesaria, para lo cual el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Consulado de Colombia en Valencia, España, siguiendo el correspondiente Instructivo para Asistencia a Connacionales en Emergencias y Desastres, instruye para mantener un canal de comunicación y activar la red de aliados para atención.

Que en cuanto a la solicitud del accionante de ser incluido en un vuelo humanitario, el Consulado de Colombia en Valencia, España, ha seguido a cabalidad el protocolo establecido en la Resolución No. 1032 del 08 de abril de 2020, expedida por Migración Colombia en el sentido de establecer el listado de ciudadanos colombianos y extranjeros residentes en Colombia, que encontrándose en su circunscripción consular, en este caso la Comunidad Valenciana y Región de Murcia, se encuentren en condiciones vulnerables y requieran regresar en un vuelo de carácter humanitario. Bajo ese protocolo quienes deseen aplicar al retorno, deben brindar la información requerida por las autoridades para definir si es procedente o no su ingreso a territorio colombiano, debiendo asumir los gastos de transporte desde el exterior, y los demás que se deriven de los lineamientos fijados, tales como hospedaje y manutención para el aislamiento al que deben someterse, entre otras obligaciones.

Que para los connacionales que se encuentran en la circunscripción consular del Consulado de Colombia en Valencia, se aprobaron algunos cupos en un vuelo que salió el 23 de mayo desde Madrid, pero del listado de personas para vuelos humanitarios de esa circunscripción se logró solo embarcar a una pequeña fracción, dándose prioridad a adultos mayores, menores de edad que estaban solos, madres cabeza de familia de menores en situación de vulnerabilidad en Colombia, personas que debían regresar al país para acceder a sus tratamientos médicos o, simplemente por la fecha de inclusión en el listado y que hubieran asumido los lineamientos fijados en la citada Resolución y estuvieran marcados como una prioridad.

Que el accionante se encuentra incluido en la lista de espera de prioritarios del Consulado de Colombia en Valencia, para que una vez, sea aprobado un vuelo humanitario para connacionales que se encuentren en dicha circunscripción, este pueda abordar en cumplimiento de lo establecido en la ya mencionada Resolución No. 1032 de 2020.

Que el consulado adelanta gestiones para coordinar los vuelos, pero estos no dependen solo de la voluntad del Estado colombiano y sus órganos de gobiernos, sino también de la voluntad del Estado Receptor, España, y de terceros, como de las Aerolíneas accionadas, con las que se programan los vuelos, pues estas muchas veces, solo permiten el abordaje de aquellos que hubiesen adquirido el tiquete de regreso con ellos y, sin la posibilidad de abrir a comprar los tiquetes, considerando el distanciamiento que se debe prever en estos vuelos para garantizar los protocolos establecidos en la Resolución No. 1032 de 2020 y buscar la seguridad de los tripulantes de dichos vuelos.

Que lo anterior demuestra que para el caso sub judice, el Ministerio de Relaciones Exteriores ha brindado, en el marco sus competencias legales, la asistencia consular debida no solo al accionante, sino también a otros connacionales en la misma situación, dentro de las limitaciones presentadas con ocasión a las medidas adoptadas a nivel mundial por la pandemia y en armonía con lo establecido en la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares, adoptada por la Ley 17 de 1971, con total respeto de las leyes del Estado receptor; por lo que se considera que no existe por acción u omisión vulneración a los derechos fundamentales del actor, pues estas no son imputables al ministerio por carecer de competencia para habilitar un vuelo hacía Bogotá y, por lo tanto, solicita se declare la improcedencia de la presente acción y la falta de legitimación por pasiva de ese ministerio.

***3.3.** La **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL MIGRACIÓN COLOMBIA,** a través de oficio remitido al buzón electrónico de este despacho el día 26 de mayo de 2020, dio respuesta a la tutela así:*

Luego de reseñar algunas normas relativas a su competencia, indicó que según lo informado por la Regional Andina de esa entidad, el accionante partió el día 27 de febrero de 2020 hacia Madrid desde el Aeropuerto Internacional El Dorado.

Señala que debido tanto a la Emergencia de Salud Pública de importancia internacional declarada por la Organización Mundial de la Salud (OMS) el 7 de enero de 2020, con ocasión de la identificación del COVID 19, como a las recomendaciones impartidas a los Estados por el director de esa institución el pasado 9 de marzo, el Gobierno colombiano ha venido adoptando una serie de medidas para mitigar el impacto que el COVID podría generar. Dentro de esas medidas destaca, entre otras: (i) los Decretos 402 y 412 del 12 y 16 de marzo de 2020, respectivamente, mediante los cuales se ordenó el cierre de las fronteras terrestres y fluviales con Venezuela, Panamá, Ecuador, Perú, y Brasil, hasta el 30 de mayo de 2020. (ii) El Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, con el que se declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional. (iii) El Decreto 439 del 20 de marzo de 2020, por medio del cual se suspendió la llegada de vuelos internacionales en todos los aeropuertos nacionales, por un lapso de 30 días, desde el 23 de marzo de 2020, exceptuándose el ingreso de vuelos en caso de emergencia humanitaria, caso fortuito y fuerza mayor.

Cita ampliamente la sentencia de tutela proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca el 16 de abril de 2020[2], para concluir que la UAE MIGRACIÓN COLOMBIA no es la entidad autorizada para abanderar, gestionar, formular y ejecutar actividades de protección de los derechos fundamentales de los colombianos que se encuentran en el exterior, pues esto corresponde al Ministerio de Relaciones Exteriores. Asimismo, aduce que para ingresar al país, los ciudadanos deberán acogerse al protocolo establecido en la Resolución Nº 1032 del 8 de abril de 2020.

Que respecto de la programación de vuelos y rutas, la Aeronáutica Civil, es la entidad encargada de controlar, supervisar y asistir la operación y navegación aérea que se realice en el espacio aéreo sometido a la soberanía nacional, lo cual es ajeno a las labores que desarrolla la U.A.E. Migración Colombia. Sin embargo, en el evento en que el Ministerio de Relaciones Exteriores decida adelantar los trámites de retorno o los medios que considere pertinentes para los ciudadanos colombianos que se encuentran en el exterior puedan regresar el País, la función de esa Unidad,

[2] Sección Segunda, Subsección "D", rad. Nº 25000-2315-000-2020-00428-00.

corresponde a brindar el apoyo para el ingreso al país bajo los parámetros señalados en la citada Resolución 1032 de fecha 8 de abril de 2020.

Concluye que esa unidad no ha vulnerado ningún derecho fundamental del accionante, pues, reitera, no tiene competencia para autorizar o coordinar los vuelos o traslados humanitarios. Por ello, solicita rechazar por improcedente la acción de tutela, declarar la falta de legitimación en la causa por pasiva o en su defecto, denegar las pretensiones.

***3.4.** La **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE AERONÁUTICA CIVIL,** con oficio Nº1052.387.0304/2020 remitido al buzón electrónico de este despacho el día 22 de mayo de 2020, contestó la acción de tutela bajo los siguientes argumentos:*

Después de efectuar un resumen de las medidas adoptadas por el Gobierno Nacional a través de los Decretos expedidos en virtud de la emergencia sanitaria declarada en todo el territorio nacional, así como de las normas que determinan su naturaleza jurídica y funciones, indicó que la facultad que tiene dicha entidad es la de facilitar la operación aérea, una vez reciba la autorización del Ministerio de Relaciones Exteriores sobre la viabilidad de los vuelos humanitarios.

Que una vez recibido por parte del Ministerio de Relaciones Exteriores el concepto favorable para un vuelo humanitario, ya sea de traslado o repatriación de pasajeros, el procedimiento realizado por la AEROCIVIL es contactar al operador aéreo para que remita a la oficina de transporte aéreo de esa entidad los documentos que se exigen. Que esos soportes son: los análisis de rendimiento, el seguro de la aeronave y el formato de vuelo chárter diligenciado en su totalidad. Una vez dichos documentos son procedentes y cumplen con las disposiciones normativas aeronáuticas, procede a autorizar el vuelo.

Precisa que de acuerdo con la circular NºS-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 dicha cartera ministerial, la cual comunicaría a la AEROCIVIL y a MIGRACIÓN COLOMBIA el concepto favorable o no de la solicitud de vuelos humanitarios. Que cuando una empresa área solicita un vuelo humanitario ante la AEROCIVIL, es porque previamente el gobierno

interesado ha contactado al Gobierno de Colombia, solicitando autorización para vuelo humanitario.

Resaltó que la autoridad aeronáutica colombiana se encarga de verificar la documentación que los operadores aéreos le presentan para la facilitación de la operación aérea de un vuelo humanitario autorizado por el Ministerio de Relaciones Exteriores, conforme a lo establecido en los reglamentos aeronáuticos de Colombia. De allí colige que la AEROCIVIL ha realizado las acciones pertinentes y conducentes para habilitar los vuelos humanitarios que han sido autorizados por aquella cartera ministerial.

Que aplicando de manera concurrente y sistemática las normas constitucionales, los tratados y demás de rango internacional, en el caso concreto no se evidencia una violación o amenaza del derecho a la libre locomoción, porque la decisión de impedir temporalmente la operación en el territorio colombiano de los vuelos nacionales e internacionales, es legítima y necesaria para preservar la salud y la vida de la población colombiana por razón de la grave amenaza que se deriva de la Pandemia del COVID-19; en tales condiciones debe prevalecer el interés general de la población.

Adicional a ello, el Estado colombiano está garantizando la posibilidad de retornar al país, siempre que se cumplan las medidas establecidas por el Gobierno Nacional, medidas decretadas de manera estricta a la luz de las normas constitucionales y legales que llaman al cumplimiento del deber de solidaridad social, las cuales tienen como fin último el garantizar el interés público frente a situaciones que ponen en peligro la vida y la salud de toda la población.

Que para el caso del tutelante, no se aporta prueba si quiera sumaria que evidencie la transgresión de los derechos fundamentales alegados, pues solo se limita a sembrar dudas sobre la presunta infracción a sus derechos fundamentales sin probar las circunstancias de su estadía en la localidad de Burriana, en la provincia de Castellón en España, dependiente de la comunidad de Valencia; imponiéndose para ello el principio de la carga de la prueba en las acciones de tutela, pues de acuerdo con la Corte Constitucional, esto implica, que aquel que instaura este

mecanismo de defensa judicial por estimar vulnerados o amenazados sus derechos fundamentales, tiene la carga procesal de probar sus afirmaciones.

Por último, adujo que la Aeronáutica Civil no vulnero ningún derecho fundamental ni se encuentra probado dicha situación, toda vez que, la Entidad tiene una competencia especifica frente al control y vigilancia del desarrollo de la Aviación Civil Comercial, y que soportados dentro del marco normativo supra citado y en concordancia con el decreto 569 del 15 de abril de 2020, dependen de las coordinaciones y requerimientos de las embajadas, Ministerio de Relaciones Exteriores, Migración Colombia y la solicitud de la Aerolínea que realizará el vuelo para que la UAEAC active su labor con la finalidad de desplegar las labores que competen a la Entidad para garantizar que se habilite las operaciones aéreas bajo los esquemas de la Seguridad Operacional de las mismas dando prioridad a las medidas del Ministerio de Salud y Protección Social para la prevención del COVID-19.

En consecuencia, solicita negar las pretensiones de la demanda respecto a esa entidad, dado que no ha vulnerado ningún derecho constitucional fundamental del accionante.

***3.5.** La Aerolínea **AEROVÍAS DEL CONTINENTE AMERICANO S.A - AVIANCA,** contestó la tutela el 22 de mayo de 2020, argumentando:*

Que el Estado colombiano ha suspendido el ingreso de personas a su territorio conforme al Decreto 439 del 20 de marzo de 2020, y no se tiene certeza de la fecha en que dichas actividades sean reactivadas.

Que Avianca no dispone de los cupos en el vuelo humanitario, solo se limita a transportar a los pasajeros indicados en las listas desarrolladas por el Ministerio de relaciones Exteriores, dado que esta última es la encargada, a través de sus consulados, de identificar a los pasajeros que van a ser transportados, la viabilidad financiera y legal, cumpliendo los protocolos y leyes del territorio tanto español como colombiano.

Señala que en este tipo de proyectos, vuelos humanitarios, se contacta a alguna aerolínea que solo será el operador del mismo, pero no son vuelos comerciales, no

tienen esa característica y se hacen solo dentro del marco de un proyecto de repatriación desarrollado por los diferentes Ministerios de Relaciones Exteriores.

Aduce que se encuentra cumpliendo con las restricciones generales, suspendiendo su operación en el territorio colombiano, y que es el Estado colombiano es el verdadero responsable de limitar el goce de los derechos fundamentales del accionante.

Por consiguiente, solicitó desestimar las pretensiones de la acción de tutela promovida por el señor WILLIAM ANDRES CASTELLANOS SARMIENTO en contra de dicha entidad por no existir ningún tipo de vulneración.

***3.6.** La Aerolínea **IBERIA,** dio respuesta a la acción de tutela el 01 de junio de 2020, señalando:*

Que el transporte aéreo es una actividad regulada y vigilada por el Estado conforme lo establece las Leyes 336 de 1996 y 105 de 1993, en tal sentido para poder operar requiere del permiso del Estado ya que las operaciones aéreas son prestadas por la Aeronáutica Civil.

Aduce que no es competencia de esa entidad aprobar los vuelos humanitarios para la repatriación de colombianos nacionales que se encuentran en el exterior, dado que esta debe ser coordinada entre las entidades públicas a través de la Cancillería, quien efectúa el trámite respectivo con la embajada o consulado del país de origen del vuelo.

Resalta que el COVID 19 se ha constituido en una circunstancia de fuerza mayor, entendiendo por ésta la causa extraña ajena a la voluntad de la parte, es un hecho irresistible o imprevisible que es exterior a la actividad o servicio del Estado, razón por la cual al no tener ningún conocimiento o previsión de la ocurrencia de esta enfermedad y debido a la rapidez y niveles de propagación, los Estados debieron adoptar las medidas de prevención y mitigación de manera rápida y efectiva para proteger los derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes, la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social.

Precisa que la aerolínea no intervino en la decisión de suspender el transporte aéreo internacional, sino que, por el contrario, tiene el deber de acatar la orden de la

autoridad, por cuanto ello obedece a una situación excepcional por la declaratoria del estado de emergencia económica, sanitaria y ambiental.

Que dicha aerolínea efectivamente le vendió un tiquete al señor WILLIAM ANDRES CASTELLANOS SARMIENTO originando el viaje el día 27 de febrero de 2020 hacía España, con regreso a Colombia para el día 27 de marzo del año en curso. Sin embargo, este se vio afectado por el decreto de cuarentena y cierre de fronteras en España.

Indica que el Gobierno Nacional a través del Ministerio de Salud y Protección Social en el marco de la emergencia sanitaria por causa del CORONAVIRUS, emitió la Resolución Nº385 del 12 de marzo de 2020 mediante la cual declaró la emergencia sanitaria hasta el 30 de mayo de 2020, adoptando igualmente medidas sanitarias en todo el territorio nacional. Posteriormente, fueron expedidos diferentes decretos, entre los cuales se dispuso el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas de la República de Colombia, siendo la última prorrogada hasta el 1 de julio de 2020 mediante el Decreto 749 del 28 de mayo de 2020.

Que los diferentes decretos expedidos por el Gobierno Colombiano conllevaron a que las aerolíneas suspendieran los servicios afectándose los contratos de transporte aéreo previamente adquiridos, y con los Decreto 482 del 28 de marzo de 2020 y 557 del 15 de abril de 2020, se permitió ofrecer al consumidor la prestación del servicio dentro del año siguiente después de finalizada la pandemia.

Finalmente, solicita se declare la improcedencia de la acción de tutela frente a dicha Aerolínea, dado que no es la competente para determinar la realización de un vuelo humanitario.

4. Pruebas.

*Como pruebas **relevantes** obrantes en el expediente, se relacionan las siguientes:*

- Fotocopia del pasaporte correspondientes al accionante WILLIAM ANDRES CASTELLANOS SARMIENTO.

- Correos electrónicos enviados por la aerolínea IBERIA al buzón electrónico del accionante CASTELLANOS SARMIENTO (diwi78@hotmail.com), en los cuales se le informa:

➢ ***14 de marzo de 2020**, "*(…) Estimado cliente: Como seguramente sabe, numerosos países están imponiendo restricciones o prohibiciones a los vuelos con el fin de frenar la expansión de la pandemia del coronavirus. Por esta razón, nos hemos visto obligados a cancelar su vuelo. Para su comodidad le ofrecemos la posibilidad de obtener el reembolso de su reserva RALA67, a través de un bono por el importe de sus billetes (…)".

➢ ***17 de marzo de 2020, "***(…) Cambios en su reserva Estimado señor/señora CASTELLANOS SARMIENTO: Nos ponemos en contacto con usted para informarle de un cambio en su vuelo. Le pedimos disculpas por las molestias que esto pueda ocasionarle. A continuación, tiene los detalles:

Vuelo anterior		Vuelo actual	
IBERIA IB6585		**IBERIA** IB6585	
27 marzo 12:00	27 marzo 16:35	28 marzo 12:00	28 marzo 16:35
Madrid	**Bogotá**	**Madrid**	**Bogotá**

(…)"

➢ ***11 de abril de 2020**, con el cual la aerolínea expide a nombre del accionante el bono número **RALA672387341126ID**, por valor de **$1.195.470 COP** para ser utilizado en próximas compras en dicha aerolínea.*

- Correos electrónicos cruzados entre el accionante CASTELLANOS SARMIENTO y el Consulado de Colombia en Valencia (España), los cuales se resumen así:

➢ ***22 de marzo de 2020**, el Consulado de Colombia en Valencia, informa al tutelante que "(…)* para mañana sale un vuelo desde zurich y es gratuito, si esta interesado puede escribir a cberna@cancilleria.gov.co *(…)".*

➢ ***23 de marzo de 2020****, el señor CASTELLANOS SARMIENTO dio respuesta al anterior correo, indicando "(…)* Luego de intentarlo no fue posible llegar ni siquiera a valencia.. el sistema de buses solo tenia dos servicios en la mañana y no fue posible tomarlos. Muchas gracias. Así mismo escribimos al email pero no obtuvimos respuesta *(…)"*

➢ ***26 de marzo de 2020****, la Dirección de Asuntos Migratorios, Consulares y Servicio al Ciudadano de la Cancillería de Colombia, informó al señor WILLIAN ANDRES CASTELLANOS SARMIENTO "(…)* Respetado. Reciba un cordial saludo del Centro Integral de Atención al Ciudadano – CIAC del Ministerio de Relaciones Exteriores. De manera atenta nos permitimos dar respuesta a la petición formulada ante este Ministerio en la que manifiesta que se encuentra en Burrinas, España y el tiquete para ingreso a Colombia es el 28 de marzo dado que se a (sic) propagado el Covid -19 en más de 400 Km en Madrid, solicita informaciòn. (…) Sobre el particular nos permitimos indicarle que actualmente se está presentando una emergencia Global, tenga en cuenta que cada gobierno toma las medidas pertinentes con el fin de salvaguardar la vida de sus ciudadanos, en este momento se encuentras cerradas las vías de ingreso marítimas, terrestres y aéreas. Ahora bien, si esta presenta algún tipo de vulnerabilidad o desea recibir orientación será atendida a través de los siguientes canales de comunicación: Correo electrónico cvalenciaespana@cancilleria.gov.co Teléfonos: 963509442 / Móvil 696846469. Invitamos a los colombianos que requieran los servicios del Consulado, a evaluar la urgencia y necesidad del trámite a realizar. Recuerde que usted podrá consultar información adicional en el siguiente enlace: http://valencia-espana.consulado.gov.co/ (…)"

➢ ***22 de abril de 2020*** *el señor CASTELLANOS SARMIENTO escribió al Consulado de Colombia en Valencia sobre su situación en dicho país, así"(…)* Esperando que este email le encuentre bien, Por medio de la presente me dirijo ya que quisiera saber si hay algún avance en el proceso de vuelos humanitarios que ofrece el gobierno nacional ya que ya casi llevo dos mese en España y la verdad los recursos financieros con los que contaba se están agotando. Adicionalmente, mis padres que son ya de la tercera edad se encuentran solos en Bogotá y tengo una hoja de 9 años también en Colombia *(…)"*

- ***27 de abril de 2020,*** *el accionante solicita ayuda al Consulado de Colombia en Valencia: "(…)* Mi nombre es William castellanos. En este momento ya llevo dos meses acá y no he podido regresar al país por el covid. Solicito de su ayuda ya que prácticamente en este momento estoy ya sin recursos. Estoy ubicado en la ciudad de Burriana España (…)"

- ***2 de mayo de 2020,*** *el Consulado de Colombia en Valencia, en respuesta a la anterior solicitud, informándole al accionante que* "(…) Buen dia, la asistente social se comunicara con Usted, para los alimentos (…)".

- ***3 de mayo de 2020 el*** *Consulado de Colombia en Valencia le comunica al accionante* "(…) Señor William buen dia, en próximos días se le llamara para el suministro de datos a la base de datos para el próximo vuelo de retorno a Colombia (…)".

- ***5 de mayo de 2020*** *el señor WILLIAM ANDRES CASTELLANOS SARMIENTO, solicitó al Consulado de Colombia en Valencia:* "(…) Buenas tardes. Por medio de la presente me dirijo ya que a la fecha no he recibido ninguna comunicación de su parte, tal y como lo habían manifestado en emails anteriores. Mi número es 645207732. Estoy acá desde el 28 de febrero y a la fecha ya no poseo recursos para subsistir Muchas gracias (…)"

- ***17 de mayo de 2020****, enviado por el accionante a las 11:24 de la mañana al buzón electrónico del Consulado de Colombia en Valencia, mediante el cual solicitó información de vuelo humanitario y ayuda, bajo los siguientes términos:* "(…) Esperando que este email les encuentre bien me dirijo, debido a que ya llevo mas de 80 días en territorio Español, para un viaje que estaba contemplado para 30 días de turismo. Ya me quede sin recursos y comida y estoy esperando un vuelo humanitario para poderme desplazar a Colombia con mis padres los cuales ya son de la tercera edad y mi hija menor de 9 años. Me tiene muy preocupado este aspecto porque a pesar de las medidas implementadas frente al COVID estoy a punto de perder mi trabajo porque ya son casi tres meses fuera de él y a pesar de que me han dado algunas líneas para comunicarme acá en Burriana con centros de asistencia, la comunicación no ha sido posible, Adicionalmente mi cobertura en salud vence el 27 de mayo y quedare también descubierto en este aspecto y estaría

por mas de 90 días en territorio Schengen lo que ocasionaría una posible falta en territorio de la Unión europea en contra de mi voluntad. Mi deseo en este momento es regresar a Colombia, sabiendo que hay que pagar tiquetes pero a la fecha y hora no se han comunicado para coordinar un vuelo. Les solicito respetuosamente ayudarme con los protocolos para poder trasladarme al país ya que suman muchas situaciones que me llevan a viajar urgentemente a Colombia (…)"

- ***17 de mayo de 2020**, el Consulado de Colombia en Valencia informó al accionante* "(…) me permito manifestarle que nos estamos comunicando con Usted, para inscribirlo en la base de datos para el próximo vuelo de retorno a Colombia, a partir del 23 de mayo de 2020 (…)".

- **17 de *mayo de 2020*** *el accionante respondió al Consulado que:* "(…) La doctora araminta con quien hable el pasado fin de semana, realizó la inscripción el pasado 10 de mayo de los corrientes (…)".

CONSIDERACIONES

1. *De conformidad con lo establecido en el artículo 37 del Decreto 2591 de 1991, es competente este Despacho Judicial para conocer de la presente acción de tutela.*

La acción de tutela fue instituida en el artículo 86 de la Constitución Política, con la finalidad de proteger los derechos constitucionales fundamentales de todas las personas, cuando quiera que estos resulten vulnerados o amenazados por la acción u omisión de cualquier autoridad pública o de los particulares en la forma señalada por la ley.

No obstante lo anterior, la acción de tutela, conforme se ha reiterado, no es un mecanismo capaz de reemplazar las actuaciones rituales preestablecidas, como que tampoco las desplaza, sino que se trata, por el contrario, y en razón de su naturaleza misma, de una actuación residual, precisamente cuando los afectados estén desprovistos de cualquier otro medio de defensa judicial.

Este remedio extraordinario de protección de los derechos fundamentales de rango de constitucional, tiene operancia mediante un procedimiento preferente y sumario,

con la intervención del aparato jurisdiccional a través de cuyos pronunciamientos deben tomarse las medidas necesarias para su efectiva protección.

2. Problema jurídico.

-Establecer si la acción de tutela es procedente para ordenar la inclusión de un connacional en un vuelo humanitario para su repatriación desde España, en razón de haberse cancelado el vuelo de regreso debido al cierre fronteras internacionales, adoptado como medida sanitaria para evitar la propagación de la pandemia mundial del COVID19.

-De resultar procedente, determinar si al accionante se le han vulnerado o amenazado los derechos fundamentales a la vida digna, salud, igualdad, mínimo vital, trabajo y libertad del accionante por presuntamente no tomarse las medidas necesarias por las entidades accionadas para lograr su retorno al país y no haber podido acceder a las asistencias brindadas en España, pese a que se encuentra sin recursos para su subsistencia.

Para desatar el anterior problema jurídico, el despacho abordará los siguientes aspectos: (i) los requisitos de procedencia de la acción de tutela. (ii) Los derechos fundamentales que se estiman transgredidos por el accionante. (iii) El Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado por el Gobierno Nacional como estrategia de contención y mitigación del COVID 19. (iv) Las competencias de las entidades públicas accionadas, en relación con la repatriación de colombianos en el exterior. (v) Las competencias de las entidades, en el marco de la emergencia sanitaria decretada por el Gobierno Nacional con ocasión de la pandemia del CORONAVIRUS- COVID 19. Por último, (vi) se desarrollará el caso concreto.

2.1. De la procedencia de la acción de tutela.

El artículo 6° del Decreto 2591 de 1991, establece cuáles son las causales de improcedencia de la tutela, de la siguiente manera:

> "(…) La acción de tutela no procederá:
>
> **1. Cuando existan otros recursos o medios de defensa judiciales, salvo que aquélla se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.** La existencia de dichos medios será apreciada en concreto, en cuanto a su eficacia, atendiendo las circunstancias en que se encuentra el solicitante.

2. Cuando para proteger el derecho se pueda invocar el recurso de habeas corpus.

3. Cuando se pretenda proteger derechos colectivos, tales como la paz y los demás mencionados en el artículo 88 de la Constitución Política. Lo anterior no obsta, para que el titular solicite la tutela de sus derechos amenazados o violados en situaciones que comprometan intereses o derechos colectivos siempre que se trate de impedir un perjuicio irremediable.

4. Cuando sea evidente que la violación del derecho originó un daño consumado, salvo cuando continúe la acción u omisión violatoria del derecho.

5. Cuando se trate de actos de carácter general, impersonal y abstracto.

(…)" – Negrillas fuera de texto -

Así, es claro que la acción de tutela ha sido concebida únicamente para dar solución eficiente a situaciones de hecho creadas por actos u omisiones que implican la trasgresión o la amenaza de un derecho fundamental, respecto de las cuales el sistema jurídico no tiene previsto otro mecanismo susceptible de ser invocado ante los jueces a objeto de lograr la protección del derecho. Es decir, tiene cabida dentro del ordenamiento constitucional para dar respuesta eficiente y oportuna a circunstancias, en que por carencia de previsiones normativas específicas, el afectado queda sujeto -de no ser por la acción de tutela- a una clara indefensión frente a los actos y omisiones de quien lesiona un derecho fundamental. De ahí que la tutela no es procedente cuando exista un medio judicial apto para la defensa del derecho transgredido o amenazado, salvo que se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable al actor.

2.2. De los derechos fundamentales que se estiman transgredidos por los accionantes.

2.2.1. Derecho a la vida digna.

El artículo 1° de la Constitución Política dispone que Colombia es un Estado Social de Derecho fundado en el respeto de la dignidad humana, la cual, como lo ha manifestado la Corte Constitucional, tiene un triple núcleo esencial identificable: (i) el derecho a escoger un plan de vida (vivir como quiera); (ii) el derecho a recibir por parte del Estado unas condiciones mínimas de existencia (vivir bien), y (iii) el derecho a recibir un trato acorde con su condición humana (vivir sin humillaciones).

En efecto, la dignidad humana además de ser uno de los ejes axiológicos del Estado Social de Derecho colombiano, se erige como un mandato constitucional y un deber

positivo, según el cual todas las autoridades del Estado deben, en la medida de sus posibilidades jurídicas y materiales, realizar todas las conductas relacionadas con sus funciones constitucionales y legales, a fin de lograr las condiciones para el desarrollo efectivo de los ámbitos de protección de la dignidad humana.

Al respecto, la Corte Constitucional, en Sentencia T-881 del 17 de octubre de 2002[3]*, preciso:*

> "(…) Para la Sala una síntesis de la configuración jurisprudencial del referente o del contenido de la expresión "dignidad humana" como entidad normativa, puede presentarse de dos maneras: a partir de su objeto concreto de protección y a partir de su funcionalidad normativa.
>
> Al tener como punto de vista el objeto de protección del enunciado normativo "dignidad humana", la Sala ha identificado a lo largo de la jurisprudencia de la Corte, tres lineamientos claros y diferenciables: (i) La dignidad humana entendida como autonomía o como posibilidad de diseñar un plan vital y de determinarse según sus características (vivir como quiera). (ii) La dignidad humana entendida como ciertas condiciones materiales concretas de existencia (vivir bien). Y (iii) la dignidad humana entendida como intangibilidad de los bienes no patrimoniales, integridad física e integridad moral (vivir sin humillaciones).
>
> De otro lado al tener como punto de vista la funcionalidad, del enunciado normativo "dignidad humana", la Sala ha identificado tres lineamientos: (i) la dignidad humana entendida como principio fundante del ordenamiento jurídico y por tanto del Estado, y en este sentido la dignidad como valor. (ii) La dignidad humana entendida como principio constitucional. Y (iii) la dignidad humana entendida como derecho fundamental autónomo.
>
> (…)
>
> 16. A partir de esta serie de pronunciamientos de la Corte Constitucional, la Sala concluye que el referente concreto de la dignidad humana está vinculado con tres ámbitos exclusivos de la persona natural: la autonomía individual (materializada en la posibilidad de elegir un proyecto de vida y de determinarse según esa elección), unas condiciones de vida cualificadas (referidas a las circunstancias materiales necesarias para desarrollar el proyecto de vida) y la intangibilidad del cuerpo y del espíritu (entendida como integridad física y espiritual, presupuesto para la realización del proyecto de vida).
>
> Estos tres ámbitos de protección integran, entendidos en su conjunto, el objeto protegido por las normas constitucionales desarrolladas a partir de los enunciados normativos sobre "dignidad", principalmente el contenido en el artículo 1 (Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria,…fundada en el respeto de la dignidad humana…), y de manera secundaria los contenidos en los artículos 25 (Toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas), 42 (la honra, la dignidad y la intimidad de la familia son inviolables) y 51 (Todos los colombianos tienen derecho a vivienda digna).
>
> 17. Sin embargo, para la construcción de las normas en función del objeto de protección delimitado, la Corte no se ha valido únicamente de los enunciados normativos de los artículos 1, 25, 42 y 51 en los cuales las palabras "dignidad" y "dignas", ya como sustantivo, ya como adjetivo, aparecen de manera literal; la Corte, por el contrario, ha

3 Corte Constitucional, Sentencia T-881/02, Mp.Eduardo Montealegre Lynett.

> recurrido a la delimitación de los referidos ámbitos de protección, a partir de múltiples enunciados normativos o disposiciones constitucionales. Ilustrativo es el caso de la contenida en el artículo 12 (Nadie será sometido a desaparición forzada, a torturas ni a tratos o penas crueles inhumanos o degradantes) de la cual la Corte, junto con el enunciado normativo del "respeto a la dignidad humana" ha extraído la norma consistente en el derecho fundamental a la integridad física y moral.
>
> (…)"

De lo anterior, se colige que la protección del derecho a la vida no se centra únicamente en su connotación biológica, sino que se extiende a las condiciones de dignidad en que se debe desarrollar la existencia del ser humano. Se concibe como un derecho principalísimo, a partir del cual surgen y se amparan los otros derechos fundamentales. Este comporta no solo la existencia física del ser humano sino la garantía de que ostente un mínimo de condiciones materiales de existencia, acordes con el merecimiento humano, lo cual también viene entendido como mínimo vital de subsistencia.

2.2.2. De los derechos a la seguridad social y salud.

*En cuanto a la **seguridad social** en condiciones dignas y justas[4], debe mencionarse que su alcance y contenido se ha definido, de manera progresiva, con cada uno de los pronunciamientos proferidos por la Corte Constitucional al interpretar y aplicar sistemáticamente el preámbulo y los artículos 1º y 48 de la Carta Política. Así ha considerado que la seguridad social es aquel derecho de todas las personas que se concreta en virtud del vínculo establecido con arreglo a la ley y que tiene una relación directa con el derecho al trabajo (artículo 25 CP), por cuanto constituye una garantía a favor de quienes contraen o han mantenido una relación laboral.*

*Por ello, ha indicado que el derecho fundamental a la **seguridad social** ampara a las personas que se encuentran en imposibilidad física o mental para obtener los medios de subsistencia que les permitan llevar una **vida digna** a causa de contingencias como la vejez, el desempleo, la enfermedad, la incapacidad laboral y/o la muerte; y aunque la seguridad social tiene un carácter prestacional o económico, esto no da lugar a excluirlo de su reconocimiento como fundamental, por cuanto todo derecho previsto en la Constitución, sin distinción alguna, tiene esa calidad.*

*La Corte Constitucional ha sido enfática en señalar que el **derecho la salud**, pese a que no está consagrado de manera expresa como derecho fundamental en la Constitución Política, el derecho a la salud es una garantía fundamental autónoma que comporta una doble connotación, (i) de derecho constitucional, y, (ii) de servicio público.*

En sentencia T-737 de 2013, en lo que respecta a dicha garantía, la Corte Constitucional precisó:

> "(…)
>
> Según el artículo 49 de la Constitución Política, la salud tiene una doble connotación -derecho constitucional y servicio público-. En tal sentido, todas las personas deben poder acceder al servicio de salud y al Estado le corresponde organizar, dirigir, reglamentar y garantizar su prestación de conformidad con los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad.
>
> (…)
>
> Se observa una clara concepción en la jurisprudencia de esta Corte acerca del carácter de derecho fundamental de la salud que envuelve un contenido prestacional. Partiendo de este presupuesto, le corresponde al Estado como principal tutor dotarse de los instrumentos necesarios para garantizar a los ciudadanos la prestación de la salud en condiciones que lleven consigo la dignidad humana, por lo que ante el abandono del Estado, de las instituciones administrativa y políticas y siendo latente la amenaza de transgresión, el juez de tutela debe hacer efectiva su protección mediante este mecanismo, sin excepción.
>
> (…)
>
> El derecho a la salud es un derecho fundamental y tutelable, que debe ser garantizado a todos los seres humanos igualmente dignos, siendo la acción de tutela el medio judicial más idóneo para defenderlo, en aquellos casos en los que la persona que requiere el servicio de salud es un sujeto de especial protección constitucional.
>
> (…)"

En concordancia con lo anterior, el derecho a la salud, establecido en el artículo 49 de la Constitución Política, fue desarrollado legislativamente como un derecho fundamental a través de la Ley Estatutaria 1751 de 2015, en cuyo artículo 2º dispone:

> "(…)
> **Artículo 2°. Naturaleza y contenido del derecho fundamental a la salud.** El derecho fundamental a la salud es autónomo e irrenunciable en lo individual y en lo colectivo.
>
> Comprende el acceso a los servicios de salud de manera oportuna, eficaz y con calidad para la preservación, el mejoramiento y la promoción de la salud. El Estado adoptará

> políticas para asegurar la igualdad de trato y oportunidades en el acceso a las actividades de promoción, prevención, diagnóstico, tratamiento, rehabilitación y paliación para todas las personas. De conformidad con el artículo 49 de la Constitución Política, su prestación como servicio público esencial obligatorio, se ejecuta bajo la indelegable dirección, supervisión, organización, regulación, coordinación y control del Estado
>
> (…)"

2.2.3. Derecho a la igualdad.

*El concepto de igualdad, desde los tiempos de la República Griega, ha estado asociado al de justicia. Así, por ejemplo, Aristóteles en la "*Ética a Nicómaco*", luego de ligar, de manera amplia, la igualdad con la justicia y la desigualdad con la injusticia, propone una fórmula para determinar cuándo un trato desigual no es necesariamente injusto, consistente tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales[4].*

Más adelante, el concepto de igualdad se concretó, de manera inicial y formal, en las revoluciones burguesas de finales del siglo XVIII, que profundamente influenciadas por las teorías del derecho natural racionalista, concibieron que todos los ciudadanos eran iguales ante la Ley. Este principio fue uno de los pilares de los Estados liberales venideros[5].

En nuestro actual Estado Social de Derecho, vigente desde 1991, se ha estimado que la igualdad puede ser entendida desde tres dimensiones; (i) objetiva, que la define como un principio (igualdad ante la Ley)[6], (ii) subjetiva, que la concibe como derecho fundamental (igualdad en la Ley)[7], y, (iii) como valor, estableciendo los fines esenciales del Estado (preámbulo de la Constitución).

---

4 Esta se puede derivar de la siguiente expresión "(…) Pues de aquí nacen las bregas y contiendas, cuando los que son iguales no tienen iguales cosas, o cuando los que no lo son las tienen y gozan (…)". Ética a Nicómaco. Aristóteles. Proyecto Espartaco (http://www.proyectoespartaco.dm.cl). Pág. 133.

5 **Declaración de independencia de los Estados Unidos de América, 1776.**
(…)
Sostenemos como evidentes por sí mismas dichas verdades: que todos los hombres son creados iguales; que son dotados por su Creador de ciertos derechos inalienables; que entre éstos están la Vida, la Libertad y la búsqueda de la Felicidad.(…)
Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, 1789.
Artículo 1º. Los hombres nacen y permanecen libres e iguales en derechos. Las distinciones sociales sólo pueden fundarse en la utilidad común.
(…)
Artículo 6º: La Ley es la expresión de la voluntad general. Todos los Ciudadanos tienen derecho a contribuir a su elaboración, personalmente o a través de sus Representantes. Debe ser la misma para todos, tanto para proteger como para sancionar. Además, puesto que todos los Ciudadanos son iguales ante la Ley, todos ellos pueden presentarse y ser elegidos para cualquier dignidad, cargo o empleo públicos, según sus capacidades y sin otra distinción que la de sus virtudes y aptitudes.

6 Bernal Pulido, Carlos. El juicio de la igualdad en la jurisprudencia de la Corte Constitucional Colombiana. Pág. 2
(…) se refiere a la eficacia vinculante de los mandatos de igualdad en la aplicación administrativa y jurisdiccional de la ley y en las relaciones entre particulares (…)

7 Ibídem. Pág. 2

Asimismo, el principio de igualdad se concreta en cuatro niveles[8]: (a) un mandato de trato idéntico a destinatarios que se encuentren en circunstancias idénticas. (b) Un mandato de trato enteramente diferenciado a destinatarios cuyas situaciones no compartan ningún elemento común. (c) Un mandato de trato paritario a destinatarios cuyas situaciones presenten similitudes y diferencias, pero las similitudes sean más relevantes que las diferencias. (d) Un mandato de trato diferenciado a destinatarios que se encuentren también en una posición en parte similar y en parte diversa, pero en cuyo caso, las diferencias sean más relevantes que las similitudes.

2.2.4 Del derecho al mínimo vital.

El derecho al mínimo vital, si bien no se encuentra literalmente consignado en la lista de derechos que consagra la Constitución Política, lo cierto es que el mismo ingresó a nuestro ordenamiento jurídico por interpretación de la Corte Constitucional, que valiéndose de la denominada "cláusula de derecho innominados", contenida en el artículo 94 Superior, la cual prescribe que la enunciación de los derechos y garantías contenidos en la Carta y los convenios internacionales, no deben entenderse como negación de otros que, siendo inherentes a la persona humana, no figuren expresamente en la Constitución, le otorgó la connotación de derecho fundamental.

El mínimo vital ha sido definido por la Corte Constitucional como "un derecho fundamental que tiene como característica ser cualitativo, por lo que supone que cada quien viva de acuerdo al estatus adquirido durante su vida. Sin embargo, esto no significa que cualquier variación en los ingresos implique necesariamente una vulneración de este derecho. Por el contrario, existe una carga soportable para cada persona, que es mayor entre mejor haya sido la situación económica de cada quien. Por esto, entre mayor sea el estatus socioeconómico, es más difícil que variaciones económicas afecten el mínimo vital y, por ende, la vida digna".[1]

La Corte Constitucional se ha referido al contenido del mínimo vital, como "(…) los requerimientos básicos indispensables para asegurar la digna subsistencia de la persona y su familia, no solamente en lo relativo a la alimentación y vestuario sino

(…) alude al carácter definitorio de la igualdad como derecho fundamental, es decir, a su eficacia vinculante frente al Legislador.
8 Ibídem. Pág. 1.

en lo referente a la salud, educación, vivienda, seguridad social y medio ambiente, en cuanto a factores insustituibles para la preservación de una calidad de vida que, no obstante su modestia, corresponde a las necesidades más elementales del ser humano (…)"[2]; *definición que fue reiterada en sentencia de unificación, al conceptuar que* "(…)constituye la porción de los ingresos del trabajador o pensionado que están destinados a la financiación de sus necesidades básicas, como son la alimentación, la vivienda, el vestido, el acceso a los servicios públicos domiciliarios, la recreación, la atención en salud, prerrogativas cuya titularidad es indispensable para hacer efectivo el derecho a la dignidad humana, valor fundante del ordenamiento jurídico constitucional (…)[3].

2.2.5. Derecho al trabajo.

El derecho fundamental al trabajo consagrado en el artículo 25 de la Constitución Política, y desarrollado por el derecho internacional por la OIT a través de múltiples convenios, según lo ha indicado la Corte Constitucional, comporta un núcleo esencial, que al igual que los demás derechos fundamentales, no puede ser desconocido. Sin embargo, no todas las prerrogativas que de él se derivan pueden ser protegidas a través de la acción de tutela, pues este derecho se desarrolla en un contexto demasiado amplio[14]; de allí que situaciones como la "facultad de ocupar determinados puestos o cargos públicos, de estar vinculada una persona a una entidad, empresa u organización definidas o de cumplir funciones en un lugar específico"[15], no hagan parte de ese núcleo, y por ende, no pueden ser protegidas por este mecanismo.

En lo que respecta a la protección del núcleo fundamental de este derecho fundamental, la Corte Constitucional ha reseñado:

> "(…)
>
> Una derivación del derecho al trabajo podría convertirse en parte esencial del mismo derecho, cuando concurren, a lo menos, varios elementos, como son la conexidad necesaria con el núcleo esencial del derecho en un caso concreto, la inminencia de un perjuicio si se desconoce el hecho, merecimiento objetivo para acceder al oficio o para ejercerlo, la necesidad evidente de realizarlo como única oportunidad para el sujeto. Si se confunde el derecho fundamental con los derivados del mismo, se daría el caso de que todo lo que atañe a la vida en sociedad sería considerado como derecho fundamental, lo cual es insostenible.
>
> (…)

> El derecho al trabajo, al ser reconocido como fundamental, exige la protección a su núcleo esencial, pero no la trae consigo la facultad de obtener una vinculación concreta, porque ésta también puede constituir una legítima expectativa de otros, con igual derecho. Así, pues, en aras del derecho a la igualdad, no hay que proceder contra los intereses ajenos, sino en concordancia con ellos, de suerte que se realice el orden social justo, es decir, la armonía de los derechos entre sí.
>
> Así las cosas, debe entenderse que el derecho al trabajo no consiste en la pretensión incondicional de ejercer un oficio o cargo específico, en un lugar determinado por el arbitrio absoluto del sujeto, sino en la facultad, in genere, de desarrollar una labor remunerada en un espacio y tiempo indeterminados.
>
> (…)".

2.2.6. Del derecho a la libertad de locomoción o circulación.

Uno de los pilares del Estado constitucional y democrático de derecho consiste en reconocer a cada individuo un ámbito de libertad que le es inherente por pertenecer al género humano, por ser digno[9]. Ese ámbito debe estar protegido tanto de las intervenciones del Estado como de las que provengan de las demás personas, y por esta razón la Constitución Política considera a la libertad como un fin para cuyo aseguramiento se establece el Estado (artículo 1º) y le otorga también el carácter de derecho fundamental, tipificando las diferentes modalidades (de asociación, de expresión, de cultos, de prensa, etc.)[10]. Dentro de esas modalidades se encuentra la libertad de locomoción o circulación, cuyo establecimiento se puede rastrear no solo en la Constitución Política (artículo 24), sino en varios instrumentos internacionales, como se verá a continuación.

En el Sistema Universal de Protección de los Derechos Humanos, la libertad de locomoción o circulación se encuentra establecida tanto en el artículo 13 de la Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH), como en el artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), así:

> "(…)
>
> DUDH.
>
> **Artículo 13**
>
> 1. Toda persona tiene derecho a circular libremente y a elegir su residencia en el territorio de un Estado.

[9] BERNAL PULIDO, C., *El derecho de los derechos,* Ed. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2005, pp. 247.
[10] *Idem.*

2. Toda persona tiene derecho a salir de cualquier país, incluso del propio, **y a regresar a su país.**

(…)

PIDCP

Artículo 12

1. Toda persona que se halle legalmente en el territorio de un Estado tendrá derecho a circular libremente por él y a escoger libremente en él su residencia.

2. Toda persona tendrá derecho a salir libremente de cualquier país, incluso del propio.

3. Los derechos antes mencionados no podrán ser objeto de restricciones salvo cuando éstas se hallen previstas en la ley, sean necesarias para proteger la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de terceros, y sean compatibles con los demás derechos reconocidos en el presente Pacto.

4. Nadie podrá ser arbitrariamente privado del derecho a entrar en su propio país.

(…)" – Negrillas fuera de texto -.

Frente al alcance de estas disposiciones, el Comité de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas, a través de la observación general Nº 27, señaló, entre otras cosas, que el derecho de toda persona a entrar a su propio país tiene varias facetas. Primero, supone el derecho de permanencia. Segundo, contempla no solamente a la persona que quiere reingresar a su país una vez ha salido de él, sino que le permite entrar por primera vez en él, cuando se trate de nacionales nacidos en el exterior. Tercero, la acepción "su propio país" no necesariamente se refiere al país de su nacionalidad, pues su sentido es más amplio, abarcando a personas que debido a vínculos especiales o a "pretensiones en relación con un país determinado" no pueden ser consideraros como un simple extranjero. Cuarto, no se puede privar arbitrariamente a ninguna persona de ese derecho, lo que abarca toda actuación del Estado, ya sea legislativa, administrativa o judicial. Con eso se garantiza que cualquier injerencia a ese derecho deba estar en consonancia con las disposiciones, propósitos y objetivos del PIDCP[11].

[11] "(…) *19. El derecho de toda persona a entrar en su propio país reconoce los especiales vínculos de una persona con ese país. Este derecho tiene varias facetas. Supone el derecho a permanecer en el propio país. No faculta solamente a regresar después de haber salido del país, sino que también puede permitir a la persona entrar por primera vez en el país si ha nacido fuera de él (por ejemplo si ese país es el Estado de la nacionalidad de la persona). El derecho a volver reviste la máxima importancia en el caso de los refugiados que desean la repatriación voluntaria. Implica también la prohibición de traslados forzosos de población o de expulsiones en masa a otros países.*

20. En la redacción del párrafo 4 del artículo 12 no se hace diferencia entre nacionales y extranjeros ("nadie"). Así pues, los titulares de ese derecho sólo pueden determinarse interpretando las palabras "su propio país" (9) . El alcance de la expresión "su propio país" es más amplio que el de "país de su nacionalidad". No se limita a la nacionalidad en el sentido formal, es decir, a la nacionalidad recibida por nacimiento o naturalización; comprende, cuando menos, a la persona que, debido a vínculos especiales o a pretensiones en relación con un país determinado, no puede ser considerada como un simple extranjero. Este sería el caso, por ejemplo, de los nacionales de un país que hubieran sido privados en él de su nacionalidad en violación del derecho internacional y de las personas cuyo país se haya incorporado o transferido a otra entidad nacional cuya nacionalidad se les deniega. El texto del párrafo 4 del artículo 12 permite una interpretación más amplia que podría

Por su parte, en el Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos, el derecho a la libertad de locomoción se encuentra contemplado en el artículo 22 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) en los siguientes términos:

"(…)

Artículo 22. Derecho de Circulación y de Residencia
1. Toda persona que se halle legalmente en el territorio de un Estado tiene derecho a circular por el mismo y, a residir en él con sujeción a las disposiciones legales.
2. Toda persona tiene derecho a salir libremente de cualquier país, inclusive del propio.
3. El ejercicio de los derechos anteriores no puede ser restringido sino en virtud de una ley, en la medida indispensable en una sociedad democrática, para prevenir infracciones penales o para proteger la seguridad nacional, la seguridad o el orden públicos, la moral o **la salud públicas** o los derechos y libertades de los demás.
4. El ejercicio de los derechos reconocidos en el inciso 1 puede asimismo ser restringido por la ley, en zonas determinadas, por razones de interés público.
5. Nadie puede ser expulsado del territorio del Estado del cual es nacional, **ni ser privado del derecho a ingresar en el mismo.**
6. El extranjero que se halle legalmente en el territorio de un Estado parte en la presente Convención, sólo podrá ser expulsado de él en cumplimiento de una decisión adoptada conforme a la ley.
7. Toda persona tiene el derecho de buscar y recibir asilo en territorio extranjero en caso de persecución por delitos políticos o comunes conexos con los políticos y de acuerdo con la legislación de cada Estado y los convenios internacionales.
8. En ningún caso el extranjero puede ser expulsado o devuelto a otro país, sea o no de origen, donde su derecho a la vida o a la libertad personal está en riesgo de violación a causa de raza, nacionalidad, religión, condición social o de sus opiniones políticas.
9. Es prohibida la expulsión colectiva de extranjeros.

(…)" – Negrillas fuera de texto -.

Según la opinión consultiva OC-6/86, emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos el 6 de mayo de 1986, el derecho a la locomoción (o circulación y residencia, como se denomina en la CADH) puede ser limitado o restringido, de conformidad con el artículo 30 de ese instrumento, siempre que: (i) se trate de restricciones expresamente autorizadas por la CADH. (ii) Los fines para los cuales se establece sean legítimos, es decir, "(…) obedezcan a " razones de interés general " y no se aparten del " propósito para el cual han sido establecidas" (…)". *(iii) La*

---

abarcar otras categorías de residentes a largo plazo, en particular, pero no exclusivamente, los apátridas privados arbitrariamente del derecho a adquirir la nacionalidad del país de residencia. Como es posible que otros factores, en ciertas circunstancias, puedan traducirse en el establecimiento de vínculos estrechos y duraderos entre una persona y un país, los Estados Partes deben incluir en sus informes datos sobre el derecho de los residentes permanentes a regresar a su país de residencia.

21. En ningún caso se puede privar arbitrariamente a una persona del derecho a entrar en su propio país. La referencia al concepto de arbitrariedad en este contexto tiene por objeto subrayar que se aplica a toda actuación del Estado, legislativa, administrativa o judicial; garantiza que incluso las injerencias previstas por la ley estén en consonancia con las disposiciones, los propósitos y los objetivos del Pacto, y sean, en todo caso, razonables en las circunstancias particulares. El Comité considera que hay pocas circunstancias, si es que hay alguna, en que la privación del derecho a entrar en su propio país puede ser razonable. Un Estado Parte no debe impedir arbitrariamente a una persona el regreso a su propio país por la vía de despojarla de su nacionalidad o de expulsarla a un tercer país. (…)"

restricción o limitación esté dispuesta en la ley. Por ello, cuando la Corte IDH ha encontrado que un Estado ha limitado de forma indebida el derecho a la libertad de locomoción, particularmente en su faceta de retorno al país, ha considerado que se faltó a las obligaciones contenidas en la CADH[12]*.*

En el plano nacional, la libertad de locomoción está positivizada en el artículo 24 de la Constitución Política, el cual dispone que "(…) 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 (…)".

De acuerdo con el criterio de la Corte Constitucional[13]*, el derecho a la locomoción es una de las libertades fundamentales que se ejerce en distintas dimensiones, las cuales se resumen así: (i) es un derecho fundamental por ser inherente para el desarrollo de las libertades de todo ciudadano. (ii) Es un presupuesto para el ejercicio de otros derechos fundamentales como la libertad personal, la propiedad privada, entre otros. (iii) Representan tanto la posibilidad de (a) transitar, (b) movilizarse o (c) circular libremente de un lugar a otro dentro del territorio nacional, como la de (d) entrar o (e) salir libremente de él. (iv) No es un derecho absoluto, pues puede ser limitado por el legislador obedeciendo a los parámetros objetivos que respondan a los criterios establecidos en los instrumentos internacionales y las disposiciones nacionales, como lo son "(…)* el orden público, la seguridad nacional, la salud pública y los derechos y libertades de los demás (…)"[14]. *(v) Su establecimiento constitucional en el artículo 24 a favor de los colombianos no implica una negación frente a los extranjeros, pues según el artículo 100 de la Constitución Política, estos últimos disfrutan de los mismos derechos civiles que los colombianos, sin perjuicio de que el ejercicio de algunos de esos derechos sea negado por razones de orden público.*

En síntesis, se colige que el derecho a la libertad de locomoción o circulación tiene varias dimensiones. Una de ellas, que es la que interesa al sub lite, *es el derecho de retorno a "a su propio país". El sujeto pasivo de este derecho de retorno no son solo los nacionales, sino que cobija también a las personas que "debido a vínculos especiales o a pretensiones en relación con un país determinado" no pueden ser*

[12] *Cfr.* Comisión IDH, Informe de Fondo, Resolución Nº 56/81, Caso 5713, Alberto Texier (Chile), de 16-10-1981; Comisión IDH, Informe de Fondo, Resolución Nº 40/79, Caso 2777, *Thelma King y otros (Panamá),* del 7-3-1979.
[13] Corte Constitucional, Sala Séptima de Revisión, sentencia T-202 del 11 de abril de 2013, Mp. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.
[14] *Idem.*

considerados como simples extranjeros. Este derecho, al igual que los demás derechos fundamentales, puede ser limitado (no suprimido) siempre que la limitación: (a) esté contemplada en una disposición con fuerza de ley; (b) responda a los criterios establecidos en los instrumentos internacionales y en las normas nacionales, tales como el orden público, la seguridad nacional, la salud pública y los derechos y libertades de los demás; (c) está acorde con el principio de proporcionalidad.

2.3. Del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado por el Gobierno Nacional como estrategia de contención y mitigación del COVID 19.

La Constitución Política, en sus artículos 212 a 215, reguló los estados de excepción que podría declarar el presidente de la República junto con todos los ministros de su gabinete. Se contempló la posibilidad de tres tipos de estado de excepción: (i) guerra exterior (art. 212); (ii) conmoción interior (art. 213), y (iii) de emergencia económica, social y ecológica (art. 215)[15].

Estos estados excepcionales, además, se caracterizan, por una parte, por: (i) las estrictas causales para su declaratoria[16]; (ii) sus precisos límites temporales (90 días

---

[15] **ARTICULO 215.** Cuando sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública, podrá el Presidente, con la firma de todos los ministros, declarar el Estado de Emergencia por períodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de noventa días en el año calendario.
Mediante tal declaración, que deberá ser motivada, podrá el Presidente, con la firma de todos los ministros, dictar decretos con fuerza de ley, destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.
Estos decretos deberán referirse a materias que tengan relación directa y específica con el estado de emergencia, y podrán, en forma transitoria, establecer nuevos tributos o modificar los existentes. En estos últimos casos, las medidas dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso, durante el año siguiente, les otorgue carácter permanente.
El Gobierno, en el decreto que declare el Estado de Emergencia, señalará el término dentro del cual va a hacer uso de las facultades extraordinarias a que se refiere este artículo, y convocará al Congreso, si éste no se hallare reunido, para los diez días siguientes al vencimiento de dicho término.
El Congreso examinará hasta por un lapso de treinta días, prorrogable por acuerdo de las dos cámaras, el informe motivado que le presente el Gobierno sobre las causas que determinaron el Estado de Emergencia y las medidas adoptadas, y se pronunciará expresamente sobre la conveniencia y oportunidad de las mismas.
El Congreso, durante el año siguiente a la declaratoria de la emergencia, podrá derogar, modificar o adicionar los decretos a que se refiere este artículo, en aquellas materias que ordinariamente son de iniciativa del Gobierno. En relación con aquellas que son de iniciativa de sus miembros, el Congreso podrá ejercer dichas atribuciones en todo tiempo.
El Congreso, si no fuere convocado, se reunirá por derecho propio, en las condiciones y para los efectos previstos en este artículo.
El Presidente de la República y los ministros serán responsables cuando declaren el Estado de Emergencia sin haberse presentado alguna de las circunstancias previstas en el inciso primero, y lo serán también por cualquier abuso cometido en el ejercicio de las facultades que la Constitución otorga al Gobierno durante la emergencia.
El Gobierno no podrá desmejorar los derechos sociales de los trabajadores mediante los decretos contemplados en este artículo.
PARAGRAFO. El Gobierno enviará a la Corte Constitucional al día siguiente de su expedición los decretos legislativos que dicte en uso de las facultades a que se refiere este artículo, para que aquella decida sobre su constitucionalidad. Si el Gobierno no cumpliere con el deber de enviarlos, la Corte Constitucional aprehenderá de oficio y en forma inmediata su conocimiento.
[16] Corte Constitucional, Sala Plena, sentencia C-466 del 19 de julio de 2017, Mp. Carlos Bernal Pulido.
"(…)
La Constitución de 1991 solo reconoce como causales para la declaratoria de un estado de excepción: (i) guerra exterior o agresión externa; (ii) grave perturbación del orden público que atente de manera inminente contra la estabilidad institucional,

-conmoción interior[17]-; tan pronto como haya cesado la guerra exterior; 30 días, máximo noventa – emergencia económica, social y ecológica-); y sus limitaciones expresas[18]. Y por otra, por los complejos controles políticos para cada estado de excepción, como lo son "(…) (i) la autorización del Senado para la declaratoria de la guerra exterior[19], (ii) el concepto favorable para la segunda prórroga del Estado de Conmoción interior y del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica[20], (iii) las reuniones del Congreso por derecho propio[21], (iv) los informes que se deben presentar al Congreso de la República sobre su declaratoria y evolución[22] y, finalmente, (v) los posibles juicios de responsabilidad política al Presidente en relación con el ejercicio de sus facultades en el marco de los estados de excepción[23] (…)"[24].

Asimismo, según lo preceptuado en los artículos 212 a 215 de la Constitución Política, desarrollados por el artículo 55 de la Ley 137 de 1994 (estatutaria de los estados de excepción) y los artículos 36 a 38 del Decreto 2067 de 1991, los decretos legislativos expedidos en el marco de los estados de excepción tienen un control judicial de constitucionalidad automático. Este control versará no solo sobre los

---

la seguridad del Estado, o la convivencia ciudadana, y que no pueda ser conjurada mediante el uso de las atribuciones ordinarias de las autoridades de Policía; (iii) perturbación o amenaza en forma grave e inminente del orden económico, social y ecológico del país y; o (iv) grave calamidad pública. (…)"

[17] *Prorrogable hasta por dos periodos iguales*

[18] Corte Constitucional, sentencia C-466 de 2017, *Op. Cit.*
"(…)
Art. 213 de la C.P. *"…En ningún caso los civiles podrán ser investigados o juzgados por la justicia penal militar..."*. Art. 214 de la C.P. *"…2. No podrán suspenderse los derechos humanos ni las libertades fundamentales. En todo caso se respetarán las reglas del derecho internacional humanitario. (…). Las medidas que se adopten deberán ser proporcionales a la gravedad de los hechos. 3. No se interrumpirá el normal funcionamiento de las ramas del poder público ni de los órganos del Estado"*. Art. 215 de la C.P. *"…El Gobierno no podrá desmejorar los derechos sociales de los trabajadores mediante los decretos contemplados en este artículo…". (…)"*

[19] Art. 212 de la C.P. "*La declaración del Estado de Guerra Exterior solo procederá una vez el Senado haya autorizado la declaratoria de guerra..*." Art. 213 de la C.P. "*… el Presidente de la República, con la firma de todos los ministros, podrá declarar el Estado de Conmoción Interior, en toda la República o parte de ella, por término no mayor de noventa días, prorrogable hasta por dos períodos iguales, el segundo de los cuales requiere concepto previo y favorable del Senado de la República…*"

[20] Art. 213 de la C.P. "*… el Presidente de la República, con la firma de todos los ministros, podrá declarar el Estado de Conmoción Interior, en toda la República o parte de ella, por término no mayor de noventa días, prorrogable hasta por dos períodos iguales, el segundo de los cuales requiere concepto previo y favorable del Senado de la República…*"

[21] Art. 213 de la C.P. "*…Dentro de los tres días siguientes a la declaratoria o prórroga del Estado de Conmoción, el Congreso se reunirá por derecho propio, con la plenitud de sus atribuciones constitucionales y legales …*". Art. 215 de la C.P. "*…El Congreso, si no fuere convocado, se reunirá por derecho propio, en las condiciones y para los efectos previstos en este artículo…*".

[22] Art. 212 de la C.P. *Mientras subsista el Estado de Guerra, el Congreso se reunirá con la plenitud de sus atribuciones constitucionales y legales, y el Gobierno le informará motivada y periódicamente sobre los decretos que haya dictado y la evolución de los acontecimientos…"*. Art. 213 de la C.P. "*…El Presidente le pasará inmediatamente un informe motivado sobre las razones que determinaron la declaración…*" Art. 215 de la C.P. "*…El Congreso examinará hasta por un lapso de treinta días, prorrogable por acuerdo de las dos cámaras, el informe motivado que le presente el Gobierno sobre las causas que determinaron el Estado de Emergencia y las medidas adoptadas, y se pronunciará expresamente sobre la conveniencia y oportunidad de las mismas…*".

[23] Art. 214 de la C.P. "*…El Presidente y los ministros serán responsables cuando declaren los estados de excepción sin haber ocurrido los casos de guerra exterior o de conmoción interior, y lo serán también, al igual que los demás funcionarios, por cualquier abuso que hubieren cometido en el ejercicio de las facultades a que se refieren los artículos anteriores…"*. Art. 215 de la C.P. "*…El Presidente de la República y los ministros serán responsables cuando declaren el Estado de Emergencia sin haberse presentado alguna de las circunstancias previstas en el inciso primero, y lo serán también por cualquier abuso cometido en el ejercicio de las facultades que la Constitución otorga al Gobierno durante la emergencia…*".

[24] Corte Constitucional, sentencia C-466 de 2017, *Op. Cit.*

decretos que desarrollen dichos estados, sino que también abarcarán el decreto que los declara.

En lo que respecta particularmente al artículo 215 de la Constitución, cuando no sobrevengan ninguna de las causales para la declaratoria de estados excepcionales en los términos de los artículos 212 y 213 ibidem, *se podrá declarar el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica cuando se presenten hechos que: (i) perturben o amenacen perturba en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o (ii) constituyan grave calamidad pública.*

Según Corte Constitucional, existe grave calamidad pública cuando se presenta "(…) un evento o episodio traumático, derivado de causas naturales o técnicas[25], que altera gravemente el orden económico, social o ecológico, y que ocurre de manera imprevista y sobreviniente (…)"[26]. *Estos eventos "(…) no solo deben tener una entidad propia de* ***alcances e intensidad traumáticas****, que logren conmocionar o* ***trastrocar el orden económico, social o ecológico****, lo cual caracteriza* ***su gravedad****, sino que, además, deben constituir una* ***ocurrencia imprevista****, y por ello diferentes a los que se producen regular y cotidianamente, esto es,* ***sobrevinientes*** *a las situaciones que normalmente se presentan en el discurrir de la actividad de la sociedad, en sus diferentes manifestaciones y a las cuales debe dar respuesta el Estado mediante la utilización de sus competencias normales"*[27]. En tales términos, la Corte ha reconocido que la calamidad pública puede tener una causa natural (…)"[28].

Ahora, en lo que atañe de forma específica al asunto del epígrafe, se debe recordar que la Organización Mundial de la Salud, el 11 de marzo de 2020, declaró el brote de COVID 19 como una pandemia, por lo que instaba a los Estados a adoptar medidas urgentes para la "(…) identificación, confirmación, aislamiento, monitoreo de los posibles casos y el tratamiento de los casos confirmados, así como la divulgación de las medidas preventivas, todo lo cual debe redundar en la mitigación del contagio (…)"[29]. *Como consecuencia de ello, el presidente de la República, con la firma de todos los ministros, expidió el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020,*

[25] Id.
[26] Corte Constitucional, sentencia C-466 de 2017, *Op. Cit.*
[27] Id.
[28] Corte Constitucional, sentencia C-466 de 2017, *Op. Cit.*
[29] Parte considerativa del Decreto 439 del 20 de marzo de 2020.

mediante el cual declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional por el término de 30 días calendario a partir de la fecha en que se expidió esa disposición, el cual se prorrogó por 30 días calendario a partir del 6 de mayo de 2020, en virtud de lo dispuesto por el Decreto 637 de esa misma fecha.

Como consecuencia de la anterior declaratoria, el Ejecutivo Nacional quedó facultado para expedir los decretos legislativos que regularan el aludido estado excepcional, dentro de los cuales se encuentran los que restringen el ingreso de personas al territorio nacional, adoptados por los Decretos 439 del 20 de marzo de 2020 y 569 del 15 de abril de 2020.

2.4. De las competencias generales de las entidades públicas accionadas y vinculadas, en relación con la repatriación de colombianos en el exterior.

2.4.1. Ministerio de Relaciones Exteriores

El Decreto 869 del 25 de mayo de 2016[30], señaló como funciones de esa cartera ministerial las siguientes:

> "(…)
>
> **ARTÍCULO 4o. FUNCIONES.** El Ministerio de Relaciones Exteriores tendrá, además de las funciones que determina el artículo 59 de la Ley 489 de 1998, las siguientes:
>
> (…)
>
> 4. **Mantener, en atención a las necesidades e intereses del país, relaciones de todo orden con los demás Estados y Organismos Internacionales, directamente o por medio de las Misiones Diplomáticas y Oficinas Consulares colombianas acreditadas en el exterior**.
>
> 5. **Promover y salvaguardar los intereses del país y de sus nacionales ante los demás Estados, organismos y mecanismos internacionales y ante la Comunidad Internacional**.
>
> 6. **Ejercer como interlocutor, coordinador y enlace para todas las gestiones oficiales que se adelanten entre las entidades gubernamentales y los gobiernos de otros países, así como con los organismos y mecanismos internacionales.**
>
> (…)
>
> 8. **Articular las acciones de las distintas entidades del Estado en todos sus niveles y de los particulares cuando sea del caso**, en lo que concierne a las relaciones internacionales y la política exterior del país, en los ámbitos de la política, la seguridad, la economía y el comercio, el desarrollo social, la cultura, el medio ambiente, **los derechos humanos,** el derecho internacional humanitario, la ciencia y la tecnología

[30] Por medio del cual se modifica la estructura del Ministerio de Relaciones Exteriores y se dictan otras disposiciones.

> y la cooperación internacional, con fundamento en principios de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional.
>
> (…)
>
> 20. **Formular y ejecutar actividades de protección de los derechos de los colombianos en el exterior y ejercer las acciones pertinentes ante las autoridades del país donde se encuentren, de conformidad con los principios y normas del Derecho Internacional.**
>
> (…)" – Negrilla y subrayado fuera de texto –

Posteriormente, con Resolución Nº 9709 del 05 de diciembre de 2017[31], el Ministerio de Relaciones Exteriores creó, entre otras dependencias, el Grupo Interno de Trabajo de Asistencia a Connacionales en el exterior, al cual le fueron asignadas las siguientes funciones:

> "(…)
>
> **ARTÍCULO 70. GRUPO INTERNO DE TRABAJO DE ASISTENCIA A CONNACIONALES EN EL EXTERIOR.** Corresponde al Grupo Interno de Trabajo de Asistencia a Connacionales en el Exterior, adscrito a la Dirección de Asuntos Migratorios, Consulares y Servicio al Ciudadano del Ministerio de Relaciones Exteriores, ejercer las siguientes funciones:
>
> 1. **Asesorar, coordinar y velar por que los consulados cumplan con las normas y procedimientos vigentes establecidos para proteger y garantizar los derechos fundamentales de los colombianos en el exterior**.
>
> 2. **Asesorar y coordinar con las entidades nacionales e internacionales pertinentes, la labor de asistencia a los colombianos en el exterior**.
>
> (…)"- Negrilla y subrayado fuera de texto-

Resulta claro que el Ministerio de Relaciones Exteriores, por una parte, es el ente que despliega y formula la política migratoria dictada por el presidente de la República, y, de otra parte, a través del Grupo de Trabajo de Asistencia a Connacionales en el Exterior, se encarga de la coordinación con entidades nacionales e internacionales para la asistencia de los colombianos residentes en el exterior, a fin de garantizar sus derechos fundamentales.

2.4.2. Consulado de Colombia en Valencia

En el artículo 6 del Decreto 869 de 2016, se estableció que el Ministerio de Relaciones Exteriores estaría conformado, entre otros, por las misiones

[31] Por la cual se crean los Grupos Internos de Trabajo del Ministerio de Relaciones Exteriores.

colombianas acreditadas en el exterior como son las embajadas y los consulados. A estos les fueron asignadas las funciones contempladas en los artículos 24 y 25:

"(…)

ARTÍCULO 24. MISIONES DIPLOMÁTICAS. Sin perjuicio de las funciones establecidas en la Convención de Viena de 1961, son funciones permanentes de las Misiones Diplomáticas (**Embajadas** y Delegaciones Permanentes ante Organismos Internacionales), las siguientes:

14. **Ejercer funciones consulares, cuando sea el caso, en coordinación con la Dirección de Asuntos Migratorios, Consulares y Servicio al Ciudadano**.

(…)

ARTÍCULO 25. CONSULADOS. Sin perjuicio de las funciones establecidas en la Convención de Viena de 1963, son funciones permanentes de los consulados, las siguientes:

1. **Promover y salvaguardar los intereses del país y de sus nacionales en las áreas de su jurisdicción**.

2. **Brindar asesoría jurídica, social y asistencia requerida por los connacionales**.

(…)

13. **Formular y ejecutar actividades de protección de los derechos fundamentales de los colombianos en el exterior y ejercer ante las autoridades del país donde se encuentren, las acciones pertinentes, de conformidad con los principios y normas del Derecho Internacional.**

(…)" - Negrilla y subrayado fuera de texto-

Nótese que los consulados y embajadas de Colombia fueron creados para proteger, informar y velar por los intereses de los ciudadanos colombianos en el exterior, de acuerdo al programa de actividades estipulado por el Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia y las leyes establecidas en el país donde se encuentra su sede. Asimismo, para desplegar todas las acciones necesarias ante las autoridades pertinentes para la protección de los derechos fundamentales de los colombianos en el exterior.

2.4.3. De la Unidad Administrativa Especial de Migración Colombia.

El Decreto 4062 del 3 de noviembre de 2011[32], creó la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia[33], para que ejerciera las funciones de autoridad de

[32] Por el cual se crea la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, se establece su objetivo y estructura.

[33] **Artículo 1°. Creación y naturaleza jurídica de la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia**. Créase la Unidad Administrativa Especial, como un organismo civil de seguridad, denominada Migración Colombia, con personería

vigilancia y control migratorio y de extranjería del Estado colombiano, dentro del marco de la soberanía nacional y de conformidad con las leyes y la política que en la materia defina el Gobierno Nacional.

Asimismo, en el artículo 4 ibidem *se establecieron las funciones que debía desarrollar la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, así:*

> "(…)
>
> **ARTÍCULO 4o. FUNCIONES.** Son funciones de Migración Colombia, las siguientes:
>
> **6. Formular, dirigir, coordinar y evaluar los planes, programas y proyectos en materia de control migratorio, extranjería y verificación migratoria, en desarrollo y de conformidad con la política migratoria.**
>
> (…)"- Negrilla fuera de texto-

De acuerdo a lo precedente, se tiene que las funciones principales de la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia están encaminadas a la vigilancia y control migratorio; verificación y extranjería del Estado colombiano; la implementación de los mecanismos de facilitación en los procesos de control migratorio, para el ingreso y salida del país de ciudadanos nacionales y extranjeros.

2.4.4. De la Unidad Administrativa Especial Aeronáutica Civil

El Decreto 260 del 28 de enero de 2004 estableció que la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil tenía como función principal la de regular, administrar, vigilar y controlar el uso del espacio aéreo colombiano por parte de la aviación civil, contribuyendo de esta manera al mantenimiento de la seguridad y soberanía nacional.

Igualmente, en el marco de sus competencias se hallan las siguientes funciones:

> "(…)
>
> **Artículo 5°. Funciones de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil - AEROCIVIL**. Son funciones generales de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil - Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil - AEROCIVIL, las siguientes:
>
> **(**…)

jurídica, autonomía administrativa, financiera y patrimonio independiente, con jurisdicción en todo el territorio nacional, adscrita al Ministerio de Relaciones Exteriores.

19. **Conducir en coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores las relaciones con autoridades aeronáuticas de otros países y con organismos internacionales de aviación civil**.

20. Coordinar los lineamientos con las demás entidades u organismos que tengan a su cargo funciones complementarias con la aviación y el transporte aéreo.

(…)" -Negrilla fuera de texto-

2.5. De las competencias de las entidades públicas accionadas, en el marco de la emergencia sanitaria decretada por el Gobierno Nacional con ocasión de la pandemia del CORONAVIRUS- COVID 19.

Con ocasión de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del CORANOVIRUS COVID-19, el Gobierno Nacional en ejercicio de las facultades constitucionales y legales, conferidas en el artículo 215 de la Constitución Política y en la Ley 137 de 1994, expidió el ***Decreto 417 del 17 de marzo de 2020****, mediante el cual decretó el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional por el término de 30 días, contados a partir de la vigencia de dicho decreto.*

En virtud del desarrollo del anterior Estado de excepción decretado, el presidente de la República profirió el ***Decreto 439 del 20 de marzo de 2020****, por medio del cual se suspendió el desembarque con fines de ingreso o conexión al territorio colombiano, de pasajeros procedentes del exterior, por vía aérea, desde el 23 de marzo de 2020. La finalidad explícita de esa disposición es prevenir la propagación de la pandemia del CORONAVIRUS –COVID-19- y proteger la salud de todas las personas que se encontraran en el territorio nacional.*

No obstante, la anterior restricción, el Gobierno Nacional estableció tres excepciones para ingresar al Estado colombiano durante el estado de emergencia, a saber: (i) emergencia humanitaria; (ii) caso fortuito; o (iii) fuerza mayor. Para que estas excepciones se puedan materializar, debe existir previa autorización de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil y de la Unidad Administrativa Especial de Migración Colombia, de acuerdo a sus competencias. Los pasajeros que ingresen de forma excepcional al territorio nacional, deben cumplir con las medidas sanitarias para la prevención del contagio adoptadas por el Ministerio de Salud y Protección Social y demás autoridades competentes.

A su turno, el Ministerio de Relaciones Exteriores, a través del comunicado de prensa emitido el pasado 19 de marzo de 2020[34], informó a los Consulados de Colombia en el exterior, el protocolo definido por dicha cartera ministerial para la asistencia de connacionales que se encuentran en otro país en el marco de la situación del coronavirus, en los siguientes términos:

"(…)

El Ministerio de Relaciones Exteriores, a través de la Dirección de Asuntos Migratorios, Consulares y Servicio al Ciudadano, ha venido estableciendo lineamientos generales para que los consulados y oficinas encargadas de funciones consulares puedan orientar y apoyar a los connacionales en el exterior. El más reciente instructivo aborda situaciones relativas a viajeros temporales colombianos que se encuentran en otros países (por turismo, negocios o trabajo):

1. La Dirección de Asuntos Migratorios, Consulares y Servicio al Ciudadano reitera que para enfrentar la situación planteada por el COVID-19, es necesario reafirmar el compromiso, la unidad y corresponsabilidad de todas las personas.

2. En el marco de sus funciones, los cónsules o encargados de funciones consulares deberán orientar a los connacionales sobre los canales de atención que las aerolíneas hayan dispuesto para la atención de casos, con miras a encontrar posibles soluciones, tales como una eventual reubicación o cambio de fecha del vuelo.

Se deberá tener en cuenta que si los canales de atención al cliente presentan colapsos, diversas empresas de transporte aéreo han dispuesto atención para casos prioritarios de pasajeros, con determinada anticipación antes del vuelo.

3. Es la aerolínea la que autónomamente decide si es posible o no embarcar a las personas, pues eso depende de factores como disponibilidad del vuelo, estado de las reservas, restricciones aéreas adoptadas por los países en relación con el COVID-19, entre otros factores.

4. Debe brindarse apoyo para verificar que las aerolíneas cumplan con sus anuncios y compromisos de no cobrar penalidades por cambios dentro de la misma aerolínea. Si se tiene información de cobros de penalidades –cobros que son distintos de valores por cambios de ruta– se solicita a los consulados informar tales novedades a la Dirección de Asuntos Migratorios, Consulares y Servicio al Ciudadano, para consultar a la Superintendencia de Transporte sobre el particular.

5. También se debe orientar a los connacionales sobre cómo acudir a las autoridades locales de protección al consumidor, de protección a la libre competencia o de protección al viajero, de manera que puedan recibir mayor apoyo de su parte frente a posibles quejas y reclamos, cobros indebidos u otros asuntos análogos.

6. Cuando no haya opción de vuelo, el cónsul o encargado de funciones consulares debe prestar acompañamiento o asesoría al connacional para conseguir algún albergue o sitio donde las personas puedan permanecer, priorizando adultos mayores, niños y mujeres embarazadas. Los albergues que generen costos serán asumidos por el solicitante. En otros casos, cuando las regulaciones y políticas locales lo permitan, los consulados podrán apoyar al connacional en información o gestiones con miras a obtener albergue con instituciones estatales o sin ánimo de lucro que presten este tipo de asistencia.

7. Es muy importante recordar a las personas solicitantes de apoyo que cada país es autónomo y soberano en la adopción de las medidas que estime pertinentes para

[34] https://www.cancilleria.gov.co/newsroom/publiques/cancilleria-brinda-informacion-protocolos-asistencia-connacionales-ha-definido (fecha de consulta 8 de mayo de 2020).

hacer frente a esta contingencia y que las restricciones pueden variar con el trascurso de los días.

8. Se debe insistir en que los connacionales deben atender y cumplir siempre las indicaciones o disposiciones de las autoridades locales.

9. Por último, los consulados mantienen un registro actualizado de la situación generada en cada país, para brindar información a los connacionales sobre:

a. Medidas de tipo sanitario.
b. Información sobre restricciones en fronteras, aeropuertos y en el tráfico aéreo.
c. Información sobre aislamientos obligatorios y/o toques de queda en vigor.

El Ministerio de Relaciones Exteriores seguirá trabajando con sus autoridades consulares en el exterior para brindar, dentro de las posibilidades viables, el acompañamiento a que haya lugar para apoyar a los connacionales dentro del marco de las funciones consulares.

Las medidas se establecen en el marco de las competencias de los consulados en el exterior y de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963.
(…)"

*Por su parte, la Unidad Administrativa Especial de Migración Colombia**,** a través de la Resolución 1032 del 08 de abril de 2020[35] impartió directrices en materia migratoria para aquellos ciudadanos colombianos y extranjeros con residencia permanente en Colombia que sean repatriados, con ocasión de la suspensión del desembarque al país dada la emergencia decretada para prevenir la propagación el COVID 19, en los siguientes términos:*

"(…)

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

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

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

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

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

[35] *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*

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

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

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

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

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

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

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

(…)"

Asimismo, en el artículo 3 de la referida resolución, estableció las obligaciones que deben cumplir para ser repatriados los connacionales o extranjeros con residencia permanente en Colombia, así:

"(…)

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 evalué 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.

(…)"-

Igualmente, en el artículo 4 ibidem *impuso obligaciones a las aerolíneas que presten colaboración para realizar los vuelos humanitarios de los connacionales y extranjeros residentes en nuestro país, al indicar:*

"(…)

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

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

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

(…)"

3. Caso concreto.

Procede el despacho a resolver los dos problemas jurídicos formulados líneas arriba, en el orden allí planteado.

3.1. De la procedencia o no de esta acción de tutela.

De acuerdo a lo reseñado en precedencia en el numeral 2.1 de esta sentencia, en principio, toda acción de tutela resulta improcedente cuando el accionante cuente con otro mecanismo de defensa idóneo y eficaz para la protección de sus derechos fundamentales. Este presupuesto ha sido denominado por la Corte Constitucional como el requisito de subsidiariedad.

En cuanto a la procedencia de la presente acción de tutela impetrada por el señor WILLIAM ANDRES CASTELLANOS SARMIENTO, se advierte que la misma reúne los requisitos de procedibilidad por las siguientes razones:

(i) En primer lugar, se tiene que el señor WILLIAM ADNRES CASTELLANOS SARMIENTO viajó en plan de turista el 27 de febrero de 2020 a la ciudad de Madrid, para permanecer en España por el término de 30 días y con tiquete de regreso para el día 27 de marzo de 2020. Posteriormente la Organización Mundial de la Salud -OMS-, declaró el 11 de marzo del presente año, pandemia por el COVID-19, instando a los Estados a tomar medidas urgentes y restrictivas para proteger y preservar el derecho a la vida y a la salud de la humanidad. En tal virtud, el Gobierno Español, a través del Real Decreto 463 declaró a partir del 12 de marzo de 2020 el Estado de Alarma, con el fin de afrontar la situación de emergencia sanitaria provocada por dicha pandemia, asimismo ordenó el cierre de sus fronteras internacionales y provinciales, lo que conllevo a que el accionante en contra de su voluntad, quedara aislado en la provincia de Burriana, de la comunidad de Valencia, sin poder regresar a Colombia como lo tenía previsto al momento de iniciar su viaje.

(ii) A su turno, el Gobierno Colombiano a través del Decreto 439 del 20 de marzo de 2020 dispuso la restricción de desembarco en el país, vía aérea, de personas provenientes del extranjero, por el término de 30 días calendario (del 23 de marzo al 23 de abril de 2020). Asimismo, esa restricción se prorrogó mediante el Decreto 569 del 15 de abril de 2020. Dichas disposiciones encajan dentro de la tipología de "decretos legislativos", pues desarrollan el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica decretado por el presidente de la República a través del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020. Por ende, de acuerdo a lo reseñado en el acápite numeral 2.3 de este fallo, su control judicial es realizado de forma automática por la

Corte Constitucional, cuya finalidad no es, en rigor, la protección de los derechos fundamentales subjetivos (como ocurre con la tutela), sino que las medidas adoptadas sean adecuadas para conjurar el estado excepcional decretado.

(iii) Los citados decretos que limitaron extraordinariamente el ingreso al país de pasajeros provenientes del exterior prevén tres excepciones: (a) emergencia humanitaria; (b) caso fortuito o (c) fuerza mayor.

(iv) Frente a la excepción de la emergencia humanitaria, la Resolución Nº 1032 del 8 de abril de 2020, emitida por la UAE MIGRACIÓN COLOMBIA, indicó que "(…) un alto **número de connacionales** y extranjeros residentes permanentes, por múltiples inconvenientes como cancelación de vuelos, cierre físico de fronteras, aislamientos obligatorios y toques de queda, entre otros, permanecen en el exterior y no lograron regresar a Colombia. (…) Que estos ciudadanos han acudido ante las representaciones consulares de Colombia en el exterior, manifestando su extrema necesidad de regresar al país ya que no cuentan con los recursos económicos para sufragar los gastos de estadía u otras razones como reunificación familiar y problemas de salud. (…) Que evaluado este escenario, **las situaciones relacionadas se enmarcan dentro de una situación de crisis que amerita un tipo de acción humanitaria** cuyo propósito sea mitigar el menoscabo de los derechos fundamentales y garantizar la subsistencia de la población que se encuentra en condición vulnerable, de conformidad con las normas internacionales. (…)".

En este orden de ideas, como el accionante se encontraba de turismo en España y no pudo regresar a Colombia, por una parte, dada la restricción inicialmente ordenada por el Gobierno Español a través del Real Decreto 463 desde el 14 de marzo de 2020, por medio del cual declaró el estado de alarma en dicho país y ordenó el cierre de sus fronteras y, de otra parte, debido a la medida adoptada por el Gobierno Nacional de prohibir el desembarco de pasajeros provenientes del exterior a territorio colombiano a partir del 23 de marzo de 2020, se colige que se encuentra dentro de las situaciones descritas por MIGRACIÓN COLOMBIA para adoptar medidas humanitarias. Por consiguiente, es evidente que no busca la inaplicación de los decretos legislativos que restringieron el ingreso de pasajeros provenientes del exterior, sino que, por el contrario, pretende que estos se apliquen en lo que atañe a las excepciones allí previstas, es decir, emergencia humanitaria.

De allí que no sea viable considerar que cuenten con otro mecanismo judicial, diferente a la tutela, para efectos de lograr la protección de los derechos que estima vulnerados.

En síntesis, en el presente caso la acción de tutela resulta procedente, como mecanismo definitivo, para analizar si con la medida adoptada por los Gobiernos Español y Colombiano en cuento al cierre de fronteras internacionales y a la restricción del desembarco, vía aérea, de personas provenientes del extranjero, en el marco de la emergencia económica, social y ecológica decretada con ocasión de la pandemia del COVID 19, pueden resultados amenazados o vulnerados los derechos fundamentales invocados por el accionante. Esto es así porque no cuenta con otro mecanismo judicial idóneo y eficaz, para efectos de lograr la efectiva protección de sus derechos fundamentales.

3.2. De la presunta transgresión o amenaza de los derechos fundamentales invocados por el accionante.

Establecida la procedencia definitiva de la acción de tutela impetrada por el accionante, corresponde a esta dependencia judicial determinar si se le han vulnerado o amenazado los derechos fundamentales a la libertad de locomoción, vida digna, salud, seguridad social, igualdad, mínimo vital, trabajo y por presuntamente no tomarse las medidas necesarias por las entidades accionadas para lograr su retorno al país, ni garantizarle el acceso a las asistencias brindadas en España, al no contar con recursos económicos para su subsistencia.

De acuerdo con las pruebas recaudadas en el curso de la presente tutela, se tiene que el señor WILLIAM ANDRES CASTELLANOS SARMIENTO, viajó con propósitos turísticos el 27 de febrero de 2020 a la ciudad de Madrid - España, para permanecer en dicho país por espacio de 30 días, con tiquete de regreso por la aerolínea IBERIA para el 27 de marzo de 2020.

Es un hecho de público conocimiento que el gobierno español, declaró a partir del 14 de marzo el "estado de alarma" en ese territorio con el fin de afrontar la crisis sanitaria causada por la pandemia mundial del COVID19, el cual ha sido prorrogado hasta la fecha en 6 ocasiones, así: (i) del 14 de marzo 12 de abril de 2020; (ii) de esta última fecha hasta el 26 de abril, (iii) luego hasta el 10 de mayo (iv) de ahí al

24 de mayo de 2020, (v) de esta fecha hasta el 08 de junio y, (vi) por último hasta el 21 de junio de 2020.

Igualmente, es conocido que España en el marco del estado de alarma dispuso el cierre de sus fronteras interprovinciales desde el pasado 14 de marzo de 2020, y luego desde el 22 de marzo se extendieron esas restricciones a los puertos y aeropuertos, siendo prorrogada esta medida hasta el 15 de junio de 2020.

Adicionalmente, como medidas complementarias para contrarrestar los efectos del COVID-19, y proteger los derechos de los extranjeros que por diversas circunstancias quedaron atrapados en ese país, dicho Gobierno dispuso, entre otras, las siguientes: (a) Suspensión de los plazos de expiración de las estancias de nacionales de terceros estados cuyo retorno no fuera posible a consecuencia de la emergencia sanitaria internacional derivada del coronavirus. (b) la prórroga de las autorizaciones de estancia y residencia y/o trabajo y a otras situaciones de los extranjeros en España. (c) Protección de la salud y atención sanitaria a las personas extranjeras que encontrándose en España no tengan su residencia legal en el territorio español.

Paralelamente, el Gobierno colombiano declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica por 30 días a partir del 17 de marzo de 2020, a través del ***Decreto 417*** *para conjurar los efectos de la crisis generada por la pandemia del COVID-19, y dada la emergencia sanitaria decretada mediante* ***Resolución 385 del 12 de marzo de 2020****, desde esta fecha y hasta el 30 de mayo de 2020 con el fin contener la expansión de esa enfermedad. Como consecuencia de ello, dispuso, entre otras cosas, restringir el desembarco en el país, vía aérea, de personas provenientes del extranjero, mediante el* ***Decreto 439 de 2020****, desde el 23 de marzo. Esta restricción, que tenía una duración inicial de 30 días calendario (hasta el 23 de abril de 2020), fue prorrogada por el Decreto 569 del 15 de abril de 2020 "(…)* **durante el término de cualquier emergencia sanitaria decretada por el Ministerio de Salud y Protección Social con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19**[36]**.**

[36] Artículo 5º, Decreto 569 del 15 de abril de 2020.

Luego con el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020 se decretó nuevamente el estado de emergencia, por 30 días más con el fin de enfrentar la pandemia del CORONAVIRUS, y posteriormente con la Resolución 844 del 26 de mayo de 2020 el Ministerio de Salud extendió la emergencia sanitaria que vencía el 30 de mayo, hasta el 31 de agosto de 2020, manteniéndose así la restricción de los vuelos internacionales hasta esta última fecha.

También se acreditó que la aerolínea IBERIA, el día 17 de marzo de 2020, le informó al accionante que su vuelo Madrid- Bogotá, había sido reprogramado para el ***28 de marzo de 2020****. Posteriormente, y como quiera que no fue posible realizar el mismo dado el cierre de fronteras y restricción de vuelos internacionales, procedió el 11 de abril de 2020 a expedirle un bono por el valor del tiquete inicialmente adquirido, para ser redimido en las próximas compras.*

Conforme a los correos electrónicos allegados al expediente, se establece que el 22 de marzo de 2020, el Consulado de Colombia en Valencia, informó al señor CASTELLANOS SARMIENTO de un vuelo gratuito que saldría al día siguiente desde Zúrich, para lo cual debía inscribirse al correo de la cancillería cberna@cancilleria .gov.co de estar interesado. Igualmente, que el accionante frente a dicha oferta, el ***23 de marzo de 2020,*** *respondió que aunque lo intentó no había sido posible llegar ni a la provincia de Valencia, dado que en el sistema de buses solo se prestaban dos servicios durante la mañana, los cuales no pudo tomar.*

Según aduce el Ministerio de Relaciones Exteriores, al obtener información sobre otro vuelo para el ***26 de marzo de 2020****, que iba a operar la Aerolínea IBERIA, procedió a través de la oficina consular a recolectar datos de los turistas colombianos interesados en ese viaje, sin que este pudiera ser autorizado por lo establecido en el Decreto 439 del 20 de marzo de 2020.*

Del mismo modo afirma que posteriormente en cooperación con las autoridades españolas coordinó un vuelo de carácter humanitario a través de la aerolínea IBERIA, con fecha de salida del ***1º de mayo de 2020****, desde la ciudad de Madrid hacia territorio colombiano, en el cual retornaron al país 105 connacionales que se encontraban en el registro del Consulado.*

*Igualmente, que se programó un nuevo vuelo humanitario el pasado **23 de mayo de 2020**, en el cual se logró embarcar a personas con condición prioritaria, tales como adultos mayores, menores de edad que estaban solos, madres cabeza de familia de menores en situación de vulnerabilidad en Colombia, personas que debían regresar al país para acceder a sus tratamientos médicos.*

*Por su parte, el accionante WILLIAM ANDRES CASTELLANOS SARMIENTO, manifiesta que no pudo acceder los vuelos humanitarios de repatriación a Colombia realizados el **27 de marzo** y del **1º de mayo de 2020** que salieron de Madrid a Bogotá, por cuanto el Consulado de Colombia en Valencia no efectuó oportunamente los trámites para la obtención de los permisos de desplazamiento de los ciudadanos que se encontraban fuera de la ciudad de Madrid.*

Está probado que entre el señor WILLIAN ANDRES CASTELLANOS SARMIENTO y el Consulado de Colombia en Valencia, se entablaron varias comunicaciones vía correo electrónico, relacionadas con su particular situación en España, las cuales se pueden sintetizar cronológicamente, así:

FECHA	MEDIO DE COMUNICACIÓN	Remitente (DE)	Receptor (PARA)	ASUNTO TRATADO
22-3-20	Correo electrónico	CONSULADO DE COLOMBIA EN VALENCIA	WILLIAM ANDRES CASTELLANOS SARMIENTO	Información sobre vuelo: El 22 de marzo, se le informó al accionante que para el día 23-3-20 saldría un vuelo gratuito desde Zúrich, debiendo manifestar su interés al cberna@cancilleria.gov.co
23-3-20	Correo electrónico	WILLIAM ANDRES CASTELLANOS SARMIENTO	CONSULADO DE COLOMBIA EN VALENCIA	Respuesta del accionante: Que luego de intentar trasladarse para tomar el vuelo, no fue posible llegar ni siquiera a valencia.
26-3-20	Correo electrónico	CONSULADO DE COLOMBIA EN VALENCIA	WILLIAM ANDRES CASTELLANOS SARMIENTO	Respuesta del consulado a información suministrada por accionante: El consulado dando alcance a lo informado por el señor CASTELLANOS SARMIENTO, sobre el vuelo programado para el 28 de marzo de 2020, le indicó que para ese momento se encontraban cerradas las vías de ingreso marítimas, terrestres y aéreas a Colombia. Adicionalmente, le suministró información sobre los canales de atención, en caso de presentar algún tipo de vulnerabilidad.
22-4-20	Correo electrónico	WILLIAM ANDRES CASTELLANOS SARMIENTO	CONSULADO DE COLOMBIA EN VALENCIA	Solicitud del accionante sobre vuelo humanitario: El accionante, solicito información sobre un posible vuelo humanitario. Asimismo, informa que los recursos económicos se le están agotando y que debe regresar a Colombia lo más pronto posible, pues en el país se

				encuentra su hija de 9 años y sus padres, personas de la tercera edad.
27-4-20	Correo electrónico	WILLIAM ANDRES CASTELLANOS SARMIENTO	CONSULADO DE COLOMBIA EN VALENCIA	Solicitud de ayuda en alimentos: El accionante solicito la ayuda de alimentos por cuanto sus recursos se encuentran agotados.
2-5-20	Correo electrónico	CONSULADO DE COLOMBIA EN VALENCIA	WILLIAM ANDRES CASTELLANOS SARMIENTO	Respuesta del Consulado sobre ayuda: El 2-5-20 el Consulado, le indica al accionante que la asistente social se comunicara con él para lo relacionado con alimentos.
3-5-20	Correo electrónico	CONSULADO DE COLOMBIA EN VALENCIA	WILLIAM ANDRES CASTELLANOS SARMIENTO	Respuesta del Consulado sobre vuelo humanitario: El 3-5-20 el Consulado, le informó al accionante que debe suministrar sus datos, para ser inscrito en la base del próximo vuelo de retorno a Colombia.
5-5-20	Correo electrónico	WILLIAM ANDRES CASTELLANOS SARMIENTO	CONSULADO DE COLOMBIA EN VALENCIA	Reiteración de ayuda alimentaria: El accionante reitera la solicitud de ayuda alimentaria, por no haber recibido comunicación alguna para tal efecto.
17-5-20	Correo electrónico	WILLIAM ANDRES CASTELLANOS SARMIENTO	CONSULADO DE COLOMBIA EN VALENCIA	Accionante informa sobre carencia de recursos para subsistencia y so d d de cobertura en salud: El 17-5-20 a las 11:24 a.m, el accionante informó al Consulado que se encuentra sin recursos económicos para seguir subsistiendo, y que no pudo entablar comunicación con los centros de asistencia en Burriana. Adicionalmente, que su cobertura en salud vencía el 27 de marzo.
17-5-20	Correo electrónico	CONSULADO DE COLOMBIA EN VALENCIA	WILLIAM ANDRES CASTELLANOS SARMIENTO	Respuesta del Consulado: El Consulado, procedió a comunicarse con el accionante para la inscripción en la base de datos para el vuelo de retorno del 23 de mayo de 2020.
17-5-20	Correo electrónico	WILLIAM ANDRES CASTELLANOS SARMIENTO	CONSULADO DE COLOMBIA EN VALENCIA	Respuesta del accionante: El accionante informa que ya se encontraba inscrito.

Descendiendo al caso de marras, y conforme a las pruebas recaudadas en el trámite de esta acción, el despacho pasará a analizar si las entidades accionadas han incurrido en acciones u omisiones que hayan transgredido o amenazado los derechos fundamentales del accionante.

En primer lugar, se advierte que el señor WILLIAM ANDRES CASTELLANOS SARMIENTO, en condición de turista viajó a España por 30 días, saliendo de Colombia el 27 de febrero de 2020, para regresar el ***27 del mes siguiente****, el cual le fue reprogramado por la aerolínea IBERIA para el siguiente* ***28 de marzo****, pero que por razón, no solo del cierre de los aeropuertos ordenado en ese país desde el* ***22 de marzo,*** *debido a la emergencia sanitaria presentada por la pandemia del*

COVID-19, sino también de la restricción de vuelos internacionales decretada en Colombia a partir del 23 marzo por la misma causa, aquel quedó obligado a permanecer en la provincia de Burriana, en Valencia - España.

Se puede apreciar igualmente que frente a dicha situación, el Consulado de Colombia en Valencia-España, el mismo 22 de marzo de 2020, cuando se endurecieron las restricciones de viajeros a puertos y aeropuertos por rutas aéreas, le informó al señor CASTELLANOS SARMIENTO sobre la posibilidad de abordar un vuelo gratuito que salía de Zurich el 23 de marzo para su regreso a Colombia; sin embargo que dada la reducción de los servicios de transporte público de Burriana hacia Valencia a este no le fue posible lograr embarcarse en dicho vuelo, situación de la cual él informó al consulado.

Se observa que días después, 26 de marzo de 2020 el Consulado de Colombia en Valencia en respuesta a información solicitada por el accionante respecto al vuelo que la aerolínea le tenía programado para el 28 de marzo, le comunica que por propagación del virus en Madrid y conforme a las medidas adoptadas por cada gobierno para salvaguardar las vidas de los ciudadanos, para ese momento se encontraban cerradas las vías marítimas, terrestres y aéreas. Adicionalmente le suministra un correo electrónico y un número telefónico como canales de atención, en caso de presentar algún estado de vulnerabilidad.

No obstante lo anterior, de lo aducido por el Ministerio de Relaciones Exteriores, se tiene que ese Consulado al enterarse de un posible vuelo que se realizaría por parte de la aerolínea IBERIA para el 27 de marzo de 2020, recolectó información de los turistas colombianos que se encontraban en territorio español, con el fin de dar a conocer del mismo a estos, pero que debido a las medidas adoptadas por el Gobierno Nacional en el Decreto 439 del 20 de marzo de 2020 mediante el cual se prohibió el desembarque de pasajero provenientes en el exterior, el mismo no fue autorizado.

En tales condiciones, resulta claro que el accionante, aunque inicialmente tuvo la oportunidad de regresar a Colombia para el 23 de marzo de 2020 en el vuelo gratuito del que le informó el Consulado, dicha posibilidad no se concretó por circunstancias ajenas a la voluntad de dicha autoridad consular, pues como lo refiere el propio

accionante, no pudo abordar el servicio de transporte público de Burriana hasta Valencia por las limitaciones que presentaba en el itinerario el servicio de buses, dada la situación que atravesaba España en ese momento.

Además, que el Consulado de Valencia ante el conocimiento que tuvo del envío de un vuelo de la compañía IBERIA, desde España, sin pasajeros para llevar de regreso a residentes de ese país, gestionó el recaudo de los datos de connacionales atrapados en España, con el fin brindar información a los interesados en dicho vuelo, el cual desafortunadamente por las medidas de restricción de ingreso y salida de pasajeros por vía aérea, tomadas por los Gobiernos tanto español como colombiano para evitar la expansión del COVID 19, no obtuvo autorización; circunstancias estas que fueron las mismas que impidieron que la aerolínea IBERIA hiciera efectivo el viaje de regreso reprogramado al accionante para el 28 de marzo, día siguiente a la fecha señalada en su tiquete aéreo.

También se puede extraer que el accionante ya aparece registrado en el Consulado de Valencia desde el 10 de mayo de 2020, como connacional interesado en su repatriación a Colombia, de acuerdo a la información recaudada por ese Consulado para efectos de un eventual vuelo humanitario.

Ahora, con relación a los vuelos humanitarios para repatriación de colombianos en el exterior, cabe señalar que la materialización de estos, por una parte, no depende del MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, ya que estos son realizados por aerolíneas, quienes, de acuerdo a la autonomía de su voluntad privada, deciden si prestan o no el servicio. Y por otra, que una vez que esos vuelos sean gestionados y autorizados, es obligación de los connacionales asumir los costos, de acuerdo a lo consagrado en el artículo 3, numeral 3.3. de la Resolución 1032 de 2020.

Ahora, en lo que respecta a la UAE MIGRACIÓN COLOMBIA dentro de las responsabilidades adquiridas por esa entidad en el marco del actual estado de emergencia, está la de coordinación con la Cancillería colombiana para consolidar un listado de los nacionales a repatriar y advertir a estos su obligación de cumplir con las condiciones establecidas en el protocolo de regreso al país previsto en la Resolución Nº1032 de 2020.

Por último, en lo relacionado con las competencias de la UAE AERONÁUTICA CIVIL, se evidencia que estas se limitan a autorizar el ingreso al territorio nacional de los vuelos humanitarios.

Esbozado lo anterior y conforme a lo probado en el expediente, se tiene que el Ministerio de Relaciones Exteriores, con el apoyo en primer lugar del Gobierno Español y, en segundo lugar con las autoridades nacionales, esto es, con la Unidades Administrativas Especiales de Migración Colombia y la Aeronáutica Civil, en el ejercicio de sus funciones, ha coordinado la operación exitosa de 2 vuelos humanitarios para la repatriación de Colombianos aislados en España, a través de la aerolínea IBERIA los días 1º y 23 de mayo de 2020 y, de los cuales también tuvo conocimiento por los medios de comunicación el señor CASTELLANOS SARMIENTO.

No obstante, el accionante no pudo acceder a los mismos. En primer término, porque para el vuelo humanitario del 1º de mayo no se encontraba inscrito en el registro del consulado, tal como se desprende del cruce de correos entre el actor y el consulado, pues se evidencia que su inscripción en dicho listado tan solo se efectúo hasta el 10 de mayo. En segundo término, porque en el último vuelo humanitario, realizado el pasado 23 de mayo se dio prelación a personas que contaban con alguna situación prioritaria para ser embarcadas, tales como, adultos mayores, menores de edad que estaban solos en España, madres cabeza de familia de menores en situación de vulnerabilidad en Colombia y personas que debían regresar al país para acceder a sus tratamientos médicos o de acuerdo a la fecha de inscripción en el listado del Consulado, lo que en manera alguna genera desigualdad frente al accionante, quien no presentaba ninguna condición de estas para la fecha en que se realizó el último vuelo humanitario.

Tales circunstancias por las que el accionante hasta el momento no ha tenido la oportunidad de beneficiarse de los vuelos humanitarios, no reflejan una conducta caprichosa o negligente de la Cancillería y sus Consulados, pues por el contrario se advierte, que en relación con la repatriación de connacionales desde España ha estado atenta a brindar la asesoría y orientación debida en lo que respecta a las posibilidades de vuelos para lograr su regreso al país, como en efecto, ha sucedido en el caso del accionante, donde gracias a su gestión ya se encuentra priorizado en

lista de espera en el registro de personas interesadas en esta clase de vuelos extraordinarios en próximas oportunidades.

En tal virtud, se considera que en relación con este aspecto no existe por parte del MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, el CONSULADO DE COLOMBIA EN VALENCIA y las UNIDADES ADMINISTRATIVAS ESPECIALES DE MIGRACIÓN COLOMBIA y AERONAUTICA CIVIL algún tipo de transgresión o amenaza a los derechos fundamentales del accionante, ni por acción u omisión. Por el contrario, se itera, dichas entidades, en el marco de sus competencias, ha desplegado una serie de actuaciones tendientes a posibilitar su retorno al país, a pesar de las circunstancias de fuerza mayor que se presentan en la actualidad por la pandemia del COVID-19

Ahora en lo que atañe a la preocupación que expresa el accionante por la posible falta en que estaría incurriendo, al permanecer por más de 90 días en territorio Schengen sin visado y a la expiración el pasado 27 de mayo de su cobertura en salud, tampoco se encuentra que exista amenaza o vulneración a sus garantías fundamentales, dado que el Gobierno Español, en protección a los derechos de los extranjeros que se encuentran en su territorio, a través del Decreto 463 del 14 de marzo de 2020, prorrogó de manera automática y hasta por tres (3) meses la estancia de aquellas personas en España y sus visados expiraran durante la vigencia del estado de alarma. Igualmente permitió el acceso al Sistema Nacional de Salud para los extranjeros cuya residencia no fuere legal en el territorio español, quienes tienen derecho a la protección de la salud y a la atención sanitaria en las mismas condiciones que las personas con nacionalidad española, la cual está a cargo de los fondos públicos de las administraciones competentes.

Adicionalmente, el accionante tampoco probó alguna situación de salud especial, que ameritara la atención o el apoyo inmediato por parte de las autoridades colombianas, en procura de salvaguardar su derecho a la salud.

Por último, en lo que incumbe a la ***ayuda alimentaria*** *solicitada por el accionante ante el Consulado de Colombia en Valencia, se observa que mediante correo electrónico del 22 de abril de 2020 aquel informó de la disminución de sus recursos económicos para la subsistencia en Burriana, donde menciona en la tutela, se*

encontraba en un hostal desde la declaratoria del Estado de Alarma en España, lo cual reiteró en correo enviado al Consulado el 27 de abril.

Al respecto se advierte que si bien en principio el Consulado, contestó la última petición informándole el señor WILLIAN ANDRES CASTELLANOS SARMIENTO que la asistente social se comunicaría con él para brindarle información relacionada con la alimentación, y a su vez, le suministró información sobre los canales de comunicación de los centros de asistencia a los cuales podía acceder para ello, lo cierto, es que el accionante se vio obligado a enviar de nuevo un correo informando de la carencia de recursos y de la imposibilidad de entablar contacto con dichos centros, sin que por otra parte, se haya acreditado por el consulado colombiano en Valencia de las actuaciones posteriores desplegadas frente a esta situación de vulnerabilidad invocada por aquel.

Nótese que en la contestación de la tutela no se desvirtuaron estos hechos, ni se hizo precisión frente a este aspecto, pues la cancillería se limitó a expresar de manera genérica que no tenía competencia ni contaba con los recursos para garantizar vivienda, alimentación y servicios a todos los connacionales que se encontraban en situación semejante en el mundo, ya que en esa compleja situación humanitaria en la que estaba el accionante por la cuarentena y cierre de fronteras, se hallaban más de 266 colombianos tan solo en la circunscripción del Consulado de Colombia en Valencia.

Por consiguiente, como quiera que no se acreditó que en relación con la ayuda alimentaria solicitada ante el Consulado de Colombia en Valencia, se hubiese desarrollado una actuación diligente y positiva orientada a garantizar la asistencia humanitaria requerida por el señor CASTELLANOS SARMIENTO frente a la situación de vulnerabilidad en que se encontraba por la carencia de recursos económicos para atender su subsistencia, se considera que con tal omisión se causó vulneración a los derechos de la dignidad humana y mínimo vital del accionante al dejarlo en una situación de desprotección e indefensión en un país extranjero y con ocasión de las circunstancias de fuerza mayor generadas por la emergencia sanitaria de la pandemia mundial del CORONAVIRUS.

Situación que a todas luces resulta reprochable a luz de los derechos humanos, toda vez que no puede pasar desapercibido que se trata de un turista que viajó solo por un período de 30 días, y debido a circunstancias ajenas a su voluntad se ha visto obligado a permanecer por el doble del tiempo para el cual estaba programado su estadía, al punto de haber excedido su permanencia en ese país extranjero por más de dos meses. Lo que obviamente a cualquier persona le genera mayores gastos que conllevan, sin duda alguna, al desabastecimiento de recursos económicos destinados para la manutención de sus necesidades básicas como en efecto se advierte ocurrió en el caso del accionante, quien al haber quedad sometido a un alto grado de vulnerabilidad tuvo que recurrir a impetrar este mecanismo constitucional para buscar la protección inmediata de sus derechos afectados por esta particular circunstancia.

Así las cosas el Despacho evidencia de manera clara, directa y precisa la amenaza o vulneración de los derechos fundamentales del accionante a la vida digna y mínimo vital cuya protección se reclama, por la omisión del Consulado de Colombia en Valencia, de no haber actuado con diligencia respecto a la ayuda alimentaria solicitada por el señor WILLIAM ANDRES CASTELLANOS SARMIENTO, para atender su subsistencia en España, ante el agotamiento de sus recursos económicos propios y mientras logra su repatriación desde España.
En tal virtud, se procederá amparar los derechos constitucionales fundamentales a la dignidad humana y mínimo vital vulnerados al señor WILLIAM ANDRES CASTELLANOS SARMIENTO, y en consecuencia, se ordenará al CONSULADO DE COLOMBIA EN VALENCIA-ESPAÑA, proceda a verificar por el medio más expedito las condiciones de vulnerabilidad en que se encuentra aquel, con el fin de gestione y adopte las medidas las medidas necesarias a fin de garantizar las condiciones de subsistencia mínimas al accionante durante su permanencia en ese país y hasta que se logre concretar prioritariamente su repatriación a Colombia. Para tal efecto, se concederá un término de ***cuarenta y ocho (48) horas contados a partir de*** *la notificación del presente fallo.*

De otra parte, en cuanto al derecho al trabajo cuya protección igualmente se reclama por e accionante, aduciendo que está a punto de perder su trabajo por el tiempo que lleva en España sin poder regresar a Colombia, se considera que si bien la situación en la que se encuentra el demandante puede llegar a generar esa consecuencia, lo

cierto, es que de llegar a concretarse esa posibilidad, ninguna responsabilidad puede atribuírsele a las aquí accionadas, dado que no son estas las encargadas de definir su situación laboral frente a las circunstancias de fuerza mayor que se presentan en su caso por el cierre de fronteras internacionales.

De conformidad con todo lo anteriormente esbozado, se concluye que ante la inexistencia de conculcación de los derechos constitucionales fundamentales a la libre locomoción, a la salud, al trabajo y a la igualdad, corresponde denegar la acción de tutela respecto a estas garantías.

Finalmente, teniendo en cuenta que respecto a las UNIDADES ADMINISTRATIVAS ESPECIALES DE MIGRACION COLOMBIA y AERONAUTICA CIVIL, no se puede predicar transgresión frente a ninguno de los derechos fundamentales invocados por el accionante, en razón a que las mismas actuaron dentro del marco de sus competencias, no hay lugar imponerles responsabilidad alguna en los hechos materia de esta tutela.

Igual situación acontece con las aerolíneas IBERIA y AVIANCA, pues la primera simplemente en acatamiento a las restricciones implementadas respecto a los vuelos internacionales tanto por el estado español como el colombiano por la emergencia sanitaria y el cierre de fronteras ya mencionados, obligatoriamente debió suspender sus operaciones aéreas, generando por tal motivo la devolución de un bono de compensación a favor del accionante; y la segunda no se avizora que tenga relación o compromiso que la vincule con la situación descrita por el accionante.

En consecuencia, se ordenará la desvinculación de las UNIDADES ADMINISTRATIVAS ESPECIALES DE MIGRACION COLOMBIA y LA AERONAUTICA CIVIL, así como de las aerolíneas de IBERIA y AVIANCA, de la presente acción de tutela.

En mérito de lo expuesto, el ***JUZGADO TRECE ADMINISTRATIVO DE ORALIDAD DE BOGOTÁ, D.C.,*** *administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley;*

RESUELVE

PRIMERO: TUTELAR *los derechos constitucionales fundamentales de la* ***dignidad humana y mínimo vital*** *al señor WILLIAM ANDRES CASTELLANOS SARMIENTO, identificado con la cédula de ciudadanía No. 79.965.391, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.*

SEGUNDO: ORDENAR *al* ***CONSULADO DE COLOMBIA EN VALENCIA****, que en el término de* ***cuarenta y ocho (48) horas*** *siguientes* ***a la notificación del presente fallo****, proceda a verificar las condiciones de vulnerabilidad en que se encuentra el señor WILLIAM ANDRES CASTELLANOS SARMIENTO, con el fin de que gestione y adopte las medidas las medidas necesarias para garantizar las condiciones de subsistencia mínimas al accionante, durante su permanencia en ese país y hasta que se logre concretar prioritariamente su repatriación a Colombia.*

TERCERO: INFORMAR *al Despacho por el medio más expedito, al vencimiento de dichos términos, por parte de la entidad accionada, del cumplimiento de las anteriores órdenes, remitiendo los soportes documentales que acrediten las acciones desplegados para tal fin.*

CUARTO: NEGAR *el amparo de los derechos fundamentales a la libre locomoción, a la salud, al trabajo y a la igualdad invocados por el señor WILLIAM ANDRES CASTELLANOS SARMIENTO, conforme a las razones expuesta en la parte motiva de este fallo.*

QUINTO: DESVINCULAR *a las UNIDADES ADMINISTRATIVAS ESPECIALES DE MIGRACION COLOMBIA y LA AERONAUTICA CIVIL, así como a las AEROLÍNEAS AVIANCA E IBERIA, de acuerdo con lo expuesto en este proveído.*

SEXTO: NOTIFICAR *esta providencia a las partes en la forma establecida en el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991, advirtiéndoles que el mismo podrá ser impugnado dentro de los tres (3) días siguientes a su notificación, acorde con lo previsto en el artículo 32* ibidem.

SEPTIMO. ENVIAR *junto con la notificación de este fallo, el expediente debidamente digitalizado con el fin de permitir el acceso al mismo y así garantizar los derechos de defensa y contradicción de las partes involucradas.*

Escaneado con CamScanner

OCTAVO: ***REMITIR*** *a la Corte Constitucional el expediente para su eventual revisión, en caso de no ser impugnada esta decisión, dentro del término establecido en el artículo 31 del Decreto 2591 de 1995.*

NOVENO: LIBRAR *por Secretaría las comunicaciones respectivas.* ***DESANOTAR*** *la presente actuación dejando las constancias a que haya lugar y* ***ARCHIVAR*** *el expediente una vez regrese al Juzgado.*

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

YANIRA PERDOMO OSUNA
JUEZA

Escaneado con CamScanner