



## JUZGADO ONCE ADMINISTRATIVO DE ORALIDAD DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ D.C.

Bogotá D.C., primero (01) de julio de dos mil veinte (2020).

**Acción de Tutela: 2020-00113**

**Accionante: NICOL DANIELA QUIÑONEZ MESA**

**Autoridad Accionada: MIGRACIÓN COLOMBIA y otros.**

---

La señora NICOL DANIELA QUIÑONEZ MESA, actuando en nombre propio, instauró acción de tutela en contra del MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL MIGRACIÓN COLOMBIA, EMBAJADA DE COLOMBIA EN ARGENTINA, CONSULADO DE COLOMBIA EN BUENOS AIRES, Y PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA, AERONÁUTICA CIVIL, Y AL DEFENSOR DEL PUEBLO, en procura de que le sea amparado sus derechos fundamentales a la libre circulación en conexión con el derecho a la vida, salud e integridad física y mental, reunificación familiar.

La parte accionante fundamenta su demanda en los siguientes:

### HECHOS

*“(...) **Primero:** el día 25 de febrero de 2020 tomé un vuelo desde Bogotá, Colombia, por medio de la aerolínea “Aerolíneas Argentinas” para el día 26 de febrero de 2020 ingresar a la ciudad de Buenos Aires, Argentina, por motivo de estudio de pregrado en Medicina en la Universidad de Buenos Aires. Posteriormente, regresaría a Colombia el 14 de octubre de 2020 por conducto de la misma aerolínea.*

***Segundo:** desde mi llegada a Buenos Aires, me he sostenido mediante ahorros y auxilio económico que me ha brindado mi madre, la señora Mariluz Mesa, puesto que en este país no he trabajado ni me encuentro trabajando.*

***Tercero:** en Argentina, he compartido vivienda con dos compañeras en aras de economizar gastos por concepto de arriendo, cuyo total es de treinta y tres mil pesos argentinos (ARS\$33.000,00), equivalente a un millón setecientos cuarenta y nueve mil cuatrocientos treinta y ocho pesos colombianos (COP\$1.749.438,18); quedando para cada de nosotras la parte correspondiente a once mil pesos argentinos (ARS\$11.000,00), es decir, quinientos ochenta y tres mil ciento cuarenta y seis pesos colombianos (COP\$583.146,06).*

***Tercero(sic):** con ocasión a la pandemia generada por la propagación del COVID-19, desde el día 20 de marzo de 2020, tuve que suspender mis estudios en Medicina aun encontrándome en mi primer año de curso, equivalente a dos semestres.*

***Cuarto:** como consecuencia del aislamiento preventivo establecido en el Decreto 531 de 2020 en Colombia, mi madre, la señora Mariluz Mesa vio disminuidos sus ingresos económicos y se le ha imposibilitado enviarme dinero, toda vez que ella también tiene a su cargo a mis dos hermanas. Esto ha ocasionado que no pueda tener suficiente dinero para*

sobrevivir siquiera hasta el fin de mes, pues me he visto en la obligación de reducir mi alimentación para hacer rendir el dinero que me queda.

**Quinto:** el día 3 de junio de 2020 en la noche, desde la Embajada de Colombia en Argentina, llamaron a mis dos compañeras de vivienda a decirles que estaban en una base de datos para tomar el vuelo de repatriación del 8 de junio de 2020, por lo que desde esta fecha me quedé sola y por lo tanto, me toca costear el canon de arrendamiento únicamente a mí por el total descrito en el hecho segundo sin tener los medios para ello.

**Sexto:** allí mismo cuando contactan a mis compañeras vía telefónica, procedo a preguntar sobre la posibilidad de regresar a Colombia en un vuelo humanitario y me responden que no es posible hacerlo para el 8 de junio, toda vez que mi vuelo de regreso está programado con la aerolínea “Aerolíneas Argentinas” y esta no se encuentra operante para realizar dichos vuelos a Colombia; razón que expusieron para no acceder a tomarme los datos para el registro de los vuelos humanitarios. Aunado a ello, no me encuentro en la capacidad económica para costear otro pasaje con otra aerolínea.

**Séptimo:** desde ese momento he intentado contactar con la Embajada de Colombia en Argentina y con el Consulado de Colombia en Argentina y he realizado las diligencias pertinentes para el registro consular. Sin embargo, las líneas siempre permanecen ocupadas; y cuando me contestan me envían a contactar a “Aerolíneas Argentinas” para solucionar el problema de la aerolínea operante, pues las únicas que se encuentra habilitada para hacer vuelos humanitarios es “Avianca” y “LATAM”. La única respuesta que me han dado es la confirmación de mi registro en el Sistema Integral de Trámites al Ciudadano -SITAC- el 9 de junio, pero no se han pronunciado sobre mi asignación al vuelo humanitario programado para el 22 de junio ni sobre la viabilidad de mi pasabordo para regresar.

**Octavo:** la arrendadora del apartamento en el cual me encuentro viviendo actualmente en Buenos Aires, me afirmó que tenía que desocupar el inmueble a más tardar el día 19 de junio. Esta cuestión me lleva a la imposibilidad de habitar otro inmueble en Buenos Aires ya que no tengo dinero para poder celebrar otro contrato de arrendamiento. Lo anterior tiene como consecuencia que pueda quede en una condición deplorable a la que ya me encontraba si llegara al caso de no asignarme el vuelo humanitario programado para el 22 de junio. Esto corresponde a la falta de dinero que tengo en este preciso instante, pues no me sería posible encontrar otro lugar donde hospedarme, además de tener que reducir aún más mis tiempos de alimentación, que para el momento oscilan de dos (2) a tres (3) veces al día. Tener que quedarme en Argentina otros 15 días y esperar a la reprogramación de otro vuelo, que posiblemente pueda prorrogarse, además ocasionaría el empeorar todas mis condiciones de vida.

**Noveno:** actualmente me encuentro en un estado de salud delicado, toda vez que sufro de asma diagnosticado, lo que me lleva a padecer crisis. Para tratar esta enfermedad, he tenido que estar haciendo uso de inhaladores de Propionato de Fluticasona, pero ya casi se me acaba el último inhalador que traje desde Colombia y no tengo acceso a más, toda vez que aquí en Argentina son muy costosos y no me han podido hacer llegar otro desde Colombia por la pandemia. Además de lo anterior, me encuentro sin acceso al servicio de salud aquí en Argentina en caso de que mi condición de salud se agrave.

(...)”.

## **PRETENSIONES:**

Se transcribirá las solicitadas por la parte actora:

**“(…) Primero:** tutelar mis derechos fundamentales a la libre circulación y entrada a la nación, vida digna y salud.

**Segundo:** ordenar a las entidades públicas **Presidencia de la República de Colombia, Ministerio de Relaciones Exteriores, Embajada de Colombia en Argentina y Consulado de Colombia en Buenos Aires** para que en el término de cuarenta y ocho (48) horas, contadas a partir de la notificación del fallo, inicien el protocolo para mi repatriación y garanticen el cumplimiento de las medidas sanitarias después de su llegada al aeropuerto, y a su vez, asuman los gastos de transporte y llegada a la ciudad de Bogotá, la cual es mi domicilio, que es donde tengo el apoyo de mi núcleo familiar.

(...)”

## ACTUACIÓN PROCESAL

*Mediante auto de 12 de junio de 2020, se admitió la acción y se solicitó informe relacionado con los hechos de la demanda al Presidente de la República de Colombia, al Cónsul de Colombia en los Buenos Aires, a la Ministra de Relaciones Exteriores, al Embajador de Colombia en Argentina, al Director de la Unidad Administrativa Especial de Migración Colombia, y al Director la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil y al Defensor del Pueblo.*

*Al respecto presentó contestación las siguientes autoridades:*

*1.- La apoderada del **presidente de la República de Colombia**, indicó:*

*➤ Ninguna de las circunstancias señaladas por el accionante en su escrito de tutela da a entender que su situación y carga son distinta a la que la mayoría de los colombianos de toda condición social esté soportando en mayor o menor medida y de conformidad con lo señalado por el Organización Mundial de la Salud - OMS, en el sentido de que cada ciudadano debe velar por mantener unas condiciones de autocuidado y puede hacer su aporte, para evitar la propagación del virus.*

*➤ Resalta que el amparo es improcedente en tanto y cuanto se fundamenta en suposiciones hipotéticas de conclusiones subjetivas frente a los efectos personales por la decisión de protección de la vida del aislamiento con ocasión a la pandemia y la jurisprudencia de la Corte Constitucional que ha indicado que el amparo de tutela no puede ser concedido para contener o precaver situaciones que aún no han tenido lugar ni han ocurrido.*

*➤ Señala que, si no existe soporte probatorio de un riesgo inminente y se puede manejar a través de apoyos familiares, solidarios y gestión diplomática no se deben tomar medidas y ser otorgada una protección especial o un amparo urgente e inmediato, diferentes a los medios ordinarios con los que cuenta para permanecer en el lugar donde se encuentra y asumir la totalidad de costos que se generen con ocasión de dicho autoaislamiento.*

*➤ Con fundamento en lo anteriormente expuesto, solicita respetuosamente se niegue el amparo solicitado ante la inexistencia de vulneración de los derechos fundamentales invocados y la inexistencia de un perjuicio irremediable.*

Presenta como excepciones:

Falta de legitimación en la causa por pasiva del señor Presidente de la República: por no ser representante legal ni judicial de entidad alguna, incluida la Presidencia de la República, que tiene su propio representante legal y se pronuncia judicialmente a través de la Secretaría Jurídica.

De esta manera las funciones de la Presidencia de la República se encuentran encaminadas a prestar apoyo logístico y administrativo al señor presidente de la República en el cumplimiento de sus funciones, que son principalmente las consignadas en el artículo 189 de la Constitución, lo que permite al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República realizar las actuaciones específicas y estructurales que pretende el accionante para el amparo de los derechos fundamentales que considera vulnerados con ocasión al decreto de Emergencia Social, Económica y Ecológica en todo el país, con la expedición del Decretos legislativos y ordinarios para hacerle frente a la pandemia mundial del COVID-19.

Solicita desvincular al señor presidente de la República porque no representa los actos de Gobierno y al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República del trámite de tutela porque en ninguno participa dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

**2.- La directora de Asuntos Migratorios, Consulares y Servicio al Ciudadano**, obrando en nombre y representación del **Ministerio de Relaciones Exteriores**, del Consulado de Buenos Aires y la embajada en Argentina, señalo respecto a la causa petendi:

Que la situación actual en la República Argentina, en el marco de la emergencia ocasionada por la pandemia COVID-19, reporta el 20 de mayo de 2020 más de 393 muertes, y casos positivos son de 8.783. Para combatir esta situación, los esfuerzos del Gobierno argentino se han centrado en el cierre o suspensión de parte importante del comercio, medidas de higiene, distancia social, y rutinas de limpieza con mayor frecuencia, decretando la cuarentena obligatoria el 20 de marzo de 2020, con el respectivo aislamiento social preventivo.

Menciona que el sistema de salud en el territorio de la República Argentina es público, gratuito y se brinda a todo ciudadano nacional o extranjero

que se encuentre en territorio, que no tenga un sistema de obra social o sistema de salud privado, conforme la legislación vigente.

Frente a las gestiones gobierno de Colombia en el ámbito migratorio, consular y diplomático, informa, que la cuarentena y cierre de fronteras, a los que se ve sujeto la accionante, es una compleja situación humanitaria en la cual se encuentran más de 300 connacionales dentro del territorio nacional de la República de Argentina; 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.

Que en dicho sentido, y en desarrollo de los Decretos de Emergencia expedidos por la Presidencia de la República, especialmente los Decretos 402, 412, 439, 457, 531 y 538 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”, los Consulados de Colombia en todo el mundo iniciaron el 26 de marzo un proceso de registro de connacionales para un diagnóstico consular de connacionales que siendo migrantes temporales en otros Estados, es decir, aquellos que se encontraban por turismo o negocios y no contaban con residencia o proyectos de vida en el otro país se habían 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.

En cuanto al caso concreto, la directora de Asuntos Migratorios, indica:

“(…)

**GESTIONES DEL CONSULADO GENERAL EN BUENOS AIRES:**

una vez verificada la base de datos del Consulado General en Buenos Aires, Argentina, se encontró que la connacional NICOL DANIELA QUIÑONEZ MESA, mediante el formulario publicado en la página web del Consulado, informó sobre su situación en la República Argentina y solicitó colaboración para poder regresar a Colombia. El día 6 de mayo de 2020 se recibe registro de la señora NICOL DANIELA QUIÑONEZ MESA en el Censo de colombianos afectados por las medidas de aislamiento y cierre de fronteras tomadas en el marco de la pandemia, a través del formulario <https://forms.gle/v83axx4oG2KfSSeMA> publicado en la página del Consulado de Colombia en Buenos Aires y transmitido a la base de datos de colombianos residentes en Argentina. Informando que se encuentra a la espera de un

vuelo de repatriación a Colombia, que su situación económica es cada vez más difícil y que le es difícil sostenerse un mes más en Argentina.

El día 21 de mayo de 2020 se recibe un segundo registro de la señora NICOL DANIELA QUIÑONEZ MESA en el censo de colombianos afectados por las medidas de aislamiento y cierre de fronteras tomadas en el marco de la pandemia, a través del formulario <https://forms.gle/v83axx4oG2KfSSeMA> publicado en la página del Consulado de Colombia en Buenos Aires y transmitido a la base de datos de colombianos residentes en Argentina. Brindando la misma información que en su primer registro del día 6 de mayo del presente año.

El día 9 de junio de 2020 la señora NICOL DANIELA QUIÑONEZ MESA envía un email al Consulado General de Colombia en Buenos Aires, informando que tiene 19 años, que se encuentra en Argentina desde el 26 de febrero, que vivía con dos compañera pero el día 3 de junio en la noche llamaron a sus compañeras para decirles que estaban en una base de datos para tomar el vuelo del día 8 de junio, que no tomaron sus datos porque le dijeron que su tiquete no servía debido que la aerolínea que operaba era Avianca y ella tiene tiquete de Aerolíneas Argentinas. Asimismo, informo que está a la espera de un vuelo para regresar a Colombia porque no tiene como sostenerse un mes más, que se encuentra delicada de salud, que su familia está en Colombia y en condiciones económicas muy malas por lo tanto no le pueden hacer llegar dinero para sostenerse ni mucho menos para pagar un tiquete de repatriación, que hasta el momento no le han dado soluciones. Solicita ayuda para que la tengan en cuenta para el próximo vuelo del día 22 de junio.

El mismo día, 9 de junio de 2020 la tutelante QUIÑONEZ MESA envió un email el anterior email a la Embajada, al Cónsul General del Consulado General de Colombia en Buenos Aires y a funcionarios de esta Representación Consular.

En el transcurso del mismo día, 9 de junio de 2020, la Embajada de Colombia en Argentina le envía un correo electrónico a la señora NICOL DANIELA QUIÑONEZ MESA informándole que la Embajada de Colombia en Argentina continúa adelantando todos los esfuerzos para programar vuelos de repatriación que permitan el regreso de los colombianos que estaban transitoriamente en Argentina cuando cerraron las fronteras y la operación aérea.

Las acciones, que son coordinadas por el Gobierno Nacional para todos los países pretenden que el regreso de los connacionales damnificados por esta crisis humanitaria en el mundo, se siga haciendo de forma continua, gradual, equitativa y segura. Asimismo, se le informa que ya son alrededor de 650 connacionales repatriados desde Argentina, manteniendo el compromiso de hacer posible el regreso de cada connacional, respetando los protocolos establecidos y los criterios de vulnerabilidad y urgencia que reitera en todas sus comunicaciones.

A su vez, se le informa que no haber sido incluido aun en los vuelos, no significa que no recibirá la contención y asistencia por parte del Consulado General en Buenos Aires, de acuerdo con sus necesidades niveles de vulnerabilidad derivados de esta crisis sanitaria. Además, se le informó el número de teléfono del área de Asistencia Social y los correos electrónicos oficiales.

Adicionalmente, se le comunicó que, si ya está registrado en el Censo Consular y no ha recibido solicitud de completar sus datos, estará en lista para acceder a los sucesivos vuelos de repatriación de acuerdo con su nivel de vulnerabilidad y antigüedad en el registro. Si no lo ha hecho regístrese para poder conocer su situación. Por último, se le indican los lineamientos del vuelo humanitario para el día 22 de junio del presente año.

El día 13 de junio de 2020 el funcionario Camilo González del Consulado General de Colombia en Buenos Aires le envía un correo electrónico a la señora NICOL DANIELA QUIÑONEZ MESA, en respuesta a su solicitud de asistencia mediante un correo electrónico un link para que ingrese el número de su caso, realice su declaración jurada y adjunte la documentación soporte solicitada a fin de realizar una evaluación de su caso en el marco de los parámetros y directrices dictaminados por la Cancillería colombiana, la cual está destinada a otorgar ayuda a colombianos varados en exterior por la pandemia del COVID-19, siempre y cuando se clasifiquen como VARADO (Turista/viajero de negocios/estudiante con estudios finalizados antes del 23 de marzo del presente año).

Por último, el Consulado General de Colombia en Buenos Aires informa que el día 14 de junio de 2020, la señora NICOL DANIELA QUIÑONEZ MESA completo la declaración jurada para la recibir ayuda alimenticia, por el cual, entre los días jueves o viernes se hará entregada de la tarjeta pre cargada.  
(...)"

**Presenta como excepciones:**

*Falta de legitimación en la causa por pasiva: este Ministerio no está legitimado en la causa por pasiva, toda vez que las pretensiones de la accionante exceden las competencias que le fueron asignadas por ley,*

3.- La **Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil** a través de su apoderado, resaltó:

➤ *Se opone a la prosperidad de la presente acción de tutela al no haber la entidad vulnerado los derechos fundamentales invocados por la accionante, ni estar dentro de sus funciones gestionar la repatriación de connacionales que se encuentren en el extranjero, competencia que está asignada al Ministerio de Relaciones Exteriores en coordinación Migración Colombia.*

➤ *Dentro de las funciones de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, el artículo 2º del Decreto 823 de 2017, que modificó el 5º del Decreto 260, se encuentra la de verificar la documentación que los operadores aéreos presentan para la autorización de un vuelo conforme lo establecido en los Reglamentos Aeronáuticos de Colombia, solo una vez obtenido el concepto previo favorable de un vuelo humanitario por parte del Ministerio de Relaciones Exteriores, procede a permitir la operación del vuelo, no es la Aeronáutica Civil, la que aprueba el vuelo humanitario.*

➤ *Explica, en relación con la obligación de adopción de medidas para evitar la propagación de enfermedades sin desbordar la proporcionalidad acorde con lo indicado en el artículo 14 del Convenio de Chicago, los Estados se comprometen, entre otras cosas, a:*

*“Tomar medidas eficaces para impedir que por medio de la navegación aérea se propaguen el cólera, el tifus (epidémico), la viruela, la fiebre amarilla, la peste bubónica y cualesquiera otras enfermedades contagiosas que los Estados contratantes, en su oportunidad, decidan designar; a ese fin los Estados contratantes celebrarán consultas frecuentes con los organismos interesados en reglamentos internacionales relacionados con medidas sanitarias aplicables a las aeronaves [...]”*

➤ *Solicita tener en cuenta que, la toma de medidas de esta naturaleza, por su carácter de extremo y por su contundencia, no se puede realizar con la participación de una sola entidad estatal, sino que requiere del trabajo mancomunado del Ministerio de Transporte, del Ministerio de Salud y Protección Social, de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, la Superintendencia de Transporte y la Unidad Administrativa Especial del Migración Colombia, entre otras, las cuales siguen los lineamientos que se emanan desde Presidencia de la República.*

➤ *Manifiesta que con el fin de enfrentar la situación de pandemia que vive Colombia y con el ánimo de prevenir el contagio del virus COVID 19, y siempre en armonía con los principios constitucionales y legales y con la naturaleza del servicio de transporte aéreo como un servicio público esencial, el Gobierno ha proferido una serie de normas y medidas, dentro de las que expidió un instructivo relacionado con la solicitud de vuelos humanitarios con el fin de atender a los pasajeros que por razones de fuerza mayor, como el que estamos viviendo, hay connacionales que no han podido regresar a Colombia, es así como las diferentes aerolíneas están realizando una serie de vuelos denominados chárter para atender estas emergencias, razón por la cual estos vuelos están siendo autorizados de manera inmediata, pero siempre con el cumplimiento de las normas de seguridad aérea.*

➤ *Concluye que la Aeronáutica Civil no vulneró ningún derecho fundamental ni se encuentra probado dicha situación, de tal manera que la entidad se encuentra atenta a autorizar el vuelo humanitario una vez se haya recibido el concepto previo favorable que expide el Ministerio de Relaciones Exteriores.*

➤ *Presenta la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva, basado en lo dispuesto en la circular S-GPI-20-008329 de 26 de marzo de 2020 del Ministerio de Relaciones Exteriores, en la cual se definió que la competencia para la autorización de vuelos humanitarios recaería en dicho ministerio, quien coordinadamente comunicaría a la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil y a la Unidad Administrativa Especial de Migración Colombia, concepto favorable o no de la solicitud de vuelos humanitarios.*

**4.- La Unidad Administrativa Especial MIGRACIÓN COLOMBIA,** a través de la Jefe de la Oficina Asesora Jurídica, señaló sobre el caso de estudio que la entidad es la encargada de ejercer las funciones como autoridad de vigilancia y control migratorio, verificación y extranjería del Estado Colombiano, además de implementar mecanismos de facilitación relacionadas con el proceso de control migratorio, tanto de ingreso como de salida del país de ciudadanos nacionales y extranjeros.

Teniendo en cuenta las funciones y competencias de la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, procedió a solicitar a la Regional Andina de la UAEMC, registro de los últimos movimientos migratorios del ciudadano colombiano información que se recibió a través de correo electrónico en los siguientes terminos:

Que, Consultado el módulo de registro migratorio del Sistema de Información Misional con los datos aportados en el requerimiento, registra como último Movimiento Migratorio el siguiente:

Primer Apellido	Segundo Apellido	Nombres	Nacionalidad	Fecha Nacimiento	F. Viaje	T. Doc.	Num. Doc.	Pasaporte	Dest/Proc	P. Control	I/E
QUINONEZ MESA	NICOL	DANIELA	COLOMBIA	12/05/2001	25/02/2020	CEDULA DE CIUDADANIA	100059 5366	AV887350	BUENOS AIRES	AEROPUERTO EL DORADO	E

I/E: Inmigración (Ingreso al país) o Emigración (salida del país); Condición de viaje: Visa o Permiso autorizado al momento del viaje; PCM: Puesto de Control Migratorio.

De conformidad con el precitado informe se puede concluir que el accionante emigró del país el día 17 de diciembre de 2019."

Aduce que, de conformidad con el precitado informe se puede concluir que el ciudadano colombiano emigró del país el día 25/02/2020 con destino ARGENTINA. Según lo afirma el accionante, al momento de declararse la Pandemia, se encontraba en ARGENTINA. Cabe resaltar que el citado ciudadano hubiese podido aplazar y/o adelantar su viaje a Colombia ya que desde el 07/01/20 el actor era conocedor de la Emergencia de Salud Pública de importancia internacional con ocasión al nuevo brote denominado Coronavirus (COVID-19).

Señala que, los canales institucionales para brindar información a los colombianos en los diferentes países están a cargo de las representaciones diplomáticas y consulares de Colombia en cada país, y que le asiste la obligación a cada uno de los accionantes de establecer comunicación con el Consulado de Colombia en Argentina quienes evaluarán la situación particular y concreta de los accionantes a fin de determinarán el grado de vulnerabilidad en que se encuentran.

Igualmente indica, que aquellos ciudadanos que opten por ser incluidos en alguno de los vuelos humanitarios de repatriación que coordinan las Embajadas o Consulados de Colombia en el Exterior, deben acatar las obligaciones establecidas en el artículo 3 de la Resolución 1032 del 8 de abril de 2020; y en el caso particular el accionante debe ser diligente y establecer comunicación con el Consulado de Colombia con competencia jurisdiccional en la ciudad en la que se encuentra, suministrando toda la información requerida al Consulado para que evalúe si es procedente o no su ingreso a territorio nacional en un vuelo humanitario, dando pleno cumplimiento a las obligaciones señaladas en la citada Resolución, además se debe tener en cuenta según los manifestado por el Ministerio de Relaciones Exteriores que se están adelantando los registros y demás diligencias para una repatriación paulatina y acorde con la salubridad.

*Presenta también la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva, al considerar que: “i) Esta entidad carece de competencia para atender las pretensiones incoadas por la parte accionante ii) Esta Unidad no ha vulnerado de manera alguna los derechos fundamentales de los accionantes toda vez que esta entidad no tiene competencia para 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.”*

**5.- La Defensoría del Pueblo, señalo frente al caso en estudio lo siguiente:**

*“(…) Informo a este Honorable Despacho, que debido a los varios casos que con ocasión a esta pandemia derivada del COVID 19, viven connacionales que se encuentran en disímiles lugares del mundo, por lo cual y en virtud de lo dispuesto en el artículo 51 del Decreto 2591 de 1991, esta Defensoría del Pueblo Regional Bogotá, ha radicado cuando menos veinte (20) solicitudes de tutela, por hechos similares, de las cuales se han proferido algunos fallos favorables. A manera de ilustración tenemos el fallo proferido por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca[1], fechado 14 de abril del corriente año, amparando derechos fundamentales de libertad de circulación, salud y unidad familiar y del cual se puede extraer lo siguiente:*

*“TERCERO. - En consecuencia, se ordena al Ministro de Relaciones exteriores y Cónsul en Houston Texas, al Director del departamento administrativo de la Aeronáutica Civil y al Director de la Unidad administrativa Migración Colombia, que en el término de cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de esta providencia inicien las diligencias necesarias conforme al protocolo establecido en la Resolución No. 1032 de 2020 de Migración Colombia para coordinar, ordenar y autorizar el vuelo humanitario a la aerolínea United Airlines en la ruta Houston Bogotá, para que el demandante pueda ingresar al país, entre cuyas medidas se encuentra la de autoaislamiento obligatorio a su arribo a Colombia y el cubrimiento de los costos por el actor, incluido el transporte, en los términos de la citada norma. Cumplido el protocolo estrictamente y los requisitos exigidos en la referida Resolución, se viabilizará el correspondiente vuelo humanitario en un término prudencial no superior a ocho (8) días posteriores al cumplimiento de las exigencias reglamentarias, como quedo explicado en la parte motiva.*

*El Ministro de Relaciones Exteriores a través de la Embajada de Colombia en Estados Unidos de Norteamérica y el Cónsul de Colombia en Houston, o por intermedio de las autoridades encargadas funcionalmente, brindarán asistencia humanitaria al actor en cuanto a vivienda y alimentación, en caso de que lo requiera y serán los encargados de materializar la coordinación para que se haga efectiva la orden impartida, en especial disponiendo el cumplimiento del protocolo referido en la parte motiva.” (Resaltado Propio).*

*Es importante manifestar que el Gobierno Nacional a través de Unidad Administrativa Migración Colombia, ha expedido la Resolución No. 1032 del 8 de abril de 2020, "Por la cual se establece el Protocolo para el regreso al país, de ciudadanos colombianos y extranjeros residentes permanentes, que se encuentren en condición vulnerable en el extranjero y se dictan otras disposiciones." Y en su artículo tercero dispone las obligaciones del ciudadano nacional o extranjero residente a repatriar. De lo cual y para el caso particular y conforme la jurisprudencia constitucional ya mencionada anteriormente, se debe aplicar para el caso concreto de la señora NICOL DANIELA QUIÑONEZ MESA.*

*Por lo anterior, se observa que la accionante, conforme a lo relatado por ella, es estudiante de medicina en Argentina, que debido a la crisis generada por la pandemia del COVID 19, debió suspender sus estudios Universitarios, sin tener recursos económicos para proveer su propia subsistencia, dado que la misma dependía de los recursos que su progenitora le enviaba desde Colombia, recursos que por lo mismo, no pudieron continuar girándose y por lo que requiere su repatriación a nuestro País.*

*Algo de suma importancia en estos casos en los cuales hay connacionales fuera del país y que no han podido regresar al país a causa del cierre de los aeropuertos, es el hecho calamitoso de su sostenimiento y vivienda en el país foráneo.*

*Es por ello que se torna vital que el gobierno colombiano a través del Ministerio de Relaciones Exteriores a través del Consulado o la embajada de Colombia en Argentina le brinde a la parte actora la ayuda humanitaria necesaria, con ello su mínimo vital para una subsistencia y permanencia digna en ese País.*

*Por lo anteriormente expuesto, los hechos, estado de salud y económico de la actora se hace necesario que el Ministerio de Relaciones Exteriores, a través del Consulado o la Embajada de Colombia en Argentina, brinde a la actora la ayuda humanitaria necesaria consistente en alimentación, vivienda servicios médicos, medicamentos y hospedaje necesarios, mientras que el gobierno colombiano coordina, ordena y autoriza vuelo humanitario a Bogotá, conforme los protocolos previstos en el Resolución No. 1032 del 8 de abril de 2020, emitida por Migración Colombia. (...)”.*

### **PRUEBAS ALLEGADAS ELECTRÓNICAMENTE:**

#### **Parte accionante:**

- ✓ Copia de la cédula de ciudadanía Colombiana (fl. 1 fl pdf).
- ✓ Copia del pasaporte de la accionante (fl. 1 en pdf).
- ✓ Pantallazo correo electrónico de [tramite@canciller.gov.co](mailto:tramite@canciller.gov.co) a Nicol Daniela Quiñonez “actualización datos” (1 fl eb pdf).
- ✓ Pantallazo correo electrónico dirigido a [avtabue@avianca.com](mailto:avtabue@avianca.com), suscrito por la accionante, manifestando que “solicitud de vuelo para regresar al país” (1 fl en pdf).-
- ✓ Pantallazo correo electrónico dirigido a [cbuenosaires@cancilleria.gov.co](mailto:cbuenosaires@cancilleria.gov.co), suscrito por la accionante, manifestando que “solicitud vuelo humanitario” (1 fl en pdf).-
- ✓ Pantallazo de las facturas de arrendamiento (3 fls. en pdf).
- ✓ Copia de formula medica (2 fls en pdf).-
- ✓ Pantallazo de la conversación sostenida por la señora Nicol Daniela Quiñonez por medio whatsapp (1 fl en pdf).

#### **Parte accionada Ministerio de Relaciones Exteriores:**

- ✓ Formato sin diligenciar de “Gestión Control Migratorio” “Acta de compromiso”

#### **Unidad Administrativa Especial Aeronáutica Civil:**

- ✓ Circular S-GPI-20-008329 de 26 de marzo de 2020 del Ministerio de Relaciones Exteriores, sobre requisitos que se deben cumplir, los canales de comunicación y la información que deben suministrar las Honorables Embajadas y Consulados para llevar a cabo este proceso de Salida Vuelos Humanitarios.

- ✓ *Copia decreto legislativo No. 569 de 15 de abril de 2020, por el cual se adoptan medidas sobre la prestación del servicio público de transporte y su infraestructura dentro del Estado de Emergencia, Económica, social y Ecológica.*
- ✓ *Procedimiento para el transporte aéreo con fines humanitarios de repatriación.*
- ✓ *Instructivo de vuelo humanitario*

*El Despacho, teniendo en cuenta que no se ha incurrido en causal de nulidad que invalide lo actuado, procede a resolver de fondo, previas las siguientes*

### **CONSIDERACIONES:**

*1ª.- El artículo 86 de la Constitución Política consagra la acción de tutela como un procedimiento preferente y sumario, para la protección de los derechos constitucionales fundamentales cuando éstos resulten amenazados o vulnerados por la acción o por la omisión de autoridades públicas o de los particulares que señala este canon constitucional.*

*2ª.- La acción de tutela está regulada legalmente por el Decreto 2591 de 1991 y sus Decretos Reglamentarios 306 de 1992 y 1382 de 2000.*

*3ª.- El problema jurídico planteado en el asunto de análisis, consiste en determinar si las entidades accionadas vulneraron los derechos fundamentales de la actora, en las actuales circunstancias de medidas extraordinarias por el estado de emergencia económica, social y ecológica que ha llevado a no habilitar su ingreso al país.*

*Para resolver el problema jurídico se estudiara previamente (i) Sobre la procedencia de la acción de tutela (ii) Sobre la falta de legitimación en la causa por pasiva (iii) Respecto a la actual emergencia sanitaria y la restricción a la llegada de vuelos internacionales de pasajeros en atención a las medidas adoptadas por el Covid-19 (iv) Marco normativo derechos fundamentales: salud, vida, dignidad humana, locomoción, integridad física y mental, reunificación familiar, el principio de la dignidad humana. (v) Análisis al caso concreto.*

#### **4ª.- Sobre la procedencia de la acción de tutela**

##### **4.1- Respecto al carácter residual y subsidiario**

*Si bien es cierto la acción de tutela constituye un mecanismo judicial de protección de los derechos constitucionales fundamentales, también lo es, que el constituyente de 1991 le imprimió un carácter residual y subsidiario a su ejercicio. De tal suerte que, toda persona cuyos derechos resulten amenazados o conculcados, debe hacer uso, en primer término, de los mecanismos judiciales ordinarios previstos para la protección de esos derechos, sin perjuicio de que pueda acudir directamente al amparo constitucional, en caso de que se vislumbre la ocurrencia de un perjuicio irremediable.*

*En efecto, el inciso tercero del artículo 86 de la Constitución Nacional prevé lo siguiente:*

*“(...) Esta acción sólo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable (...)”*

*A su vez, el artículo 6º del decreto 2591 de 1991, en cuanto a la improcedencia de la acción de tutela dispuso:*

*“(...) La acción de tutela no procederá:*

*1o) Cuando existan otros recursos o medios de defensa judiciales, salvo que aquéllas se utilice (sic) 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. (...)”.*

*Indica lo anterior que de acuerdo con el artículo 86 Superior que instituye la figura de la tutela y como lo ha explicado la jurisprudencia constitucional, ésta no es un medio alternativo o facultativo, ni tampoco adicional o complementario a aquellos mecanismos judiciales ordinariamente establecidos para la defensa de los derechos que se consideren transgredidos o amenazados, como tampoco es un último recurso judicial al alcance del actor; pues si tales mecanismos existen en el ordenamiento, deben ser los utilizados para el efecto<sup>1</sup>.*

*Dada su naturaleza subsidiaria y residual, únicamente procede cuando el accionante no cuenta con otro medio defensa judicial para proteger sus derechos, o cuando existiendo éstos, se hace necesario la intervención del juez constitucional para evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable, bien porque el otro mecanismo resulta ineficaz para restablecer el derecho fundamental violado o protegerlo de la amenaza, bien porque no es lo suficiente expedito para obtener el amparo requerido.*

---

<sup>1</sup> Sentencia T-1007 de treinta (30) de noviembre de dos mil seis (2006). Magistrada Ponente: Dra. Clara Inés Vargas Hernández.

**5ª.-Sobre la falta de legitimación<sup>2</sup> en la causa por pasiva.**

*La falta de legitimación pasiva se consagra como la facultad procesal que le atribuye al demandado la posibilidad de desconocer o controvertir la reclamación que el actor le dirige mediante la demanda sobre una pretensión de contenido material<sup>3</sup>.*

*Para el sub examine, las accionadas Presidencia de la República, Ministerio de Relaciones Exteriores y Unidad Administrativa de Migración Colombia, y la Unidad Administrativo Aeronáutica Civil, alegaron falta de legitimación en la causa por pasiva.*

*No obstante, como lo indicó el H. Tribunal Administrativo de Cundinamarca en un caso similar<sup>4</sup> la Unidad Administrativa de la Aeronáutica civil y la Unidad administrativa Migración Colombia son las entidades legalmente autorizadas para el ingreso de vuelos humanitarios procedentes del exterior en las circunstancias actuales en virtud de la regulación extraordinaria del decreto 439 de 2020<sup>5</sup>.*

*Tampoco procede la desvinculación del Ministerio de Relaciones Exteriores, dado que el Consulado de Colombia en los Buenos Aires y Embajada de Argentina, que depende de ese ministerio, tiene la obligación de prestar la asistencia que requieran los colombianos con el fin de coordinar el acceso a los vuelos humanitarios que se llegaran a ordenar, sin costo para el país.*

*Respecto a la Presidencia de la República, no se declarará la falta de legitimación en la causa por pasiva, pues el Gobierno Nacional está en cabeza de la presidencia y al igual que sus ministros son responsables de la regulación para el desarrollo del decreto del estado de emergencia económica, social y ecológica y en específico de lo que compete a la garantía de los connacionales en los vuelos humanitarios.*

---

<sup>2</sup> Sentencia T-416 de 1997 M.P. José Gregorio Hernández." Al ser la legitimación en la causa es una calidad subjetiva de las partes en relación con el interés sustancial que se discute en el proceso. Por tanto, cuando una de las partes carece de dicha calidad o atributo, no puede el juez adoptar una decisión de mérito y debe entonces simplemente declararse inhibido para fallar el caso de fondo"

<sup>3</sup> *Ibidem*.

<sup>4</sup> TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA SECCIÓN SEGUNDA SUBSECCIÓN "C" Bogotá, D.C., catorce (14) de abril de dos mil veinte (2020) Magistrada Ponente: Dra. Amparo Oviedo Pinto ACCIÓN DE TUTELA Expediente: 25000-23-15-000-2020-00426-00 Demandante: Sandro Alexander García Salazar Demandada: Presidencia de la República y Otros Controversia: Derecho a la libertad de locomoción y otros.

<sup>5</sup> Con el cual se suspendió el desembarque de pasajeros provenientes del exterior.

**6ª.- Respecto a la actual emergencia sanitaria y la restricción a la llegada de vuelos internacionales de pasajeros en atención a las medidas adoptadas por el Covid-19.**

Mediante Resolución número 385 del 12 de marzo de 2020, el ministro de Salud y Protección Social, de acuerdo con lo establecido en el artículo 69 de la Ley 1753 de 2015, declaró el estado de emergencia sanitaria por causa del nuevo coronavirus COVID-19 en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020 y, en virtud de la misma, adoptó una serie de medidas con el objeto de prevenir controlar y mitigar la propagación del mismo.

Posteriormente, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 417 de 17 de marzo de 2020 y el Decreto 637 de 06 de mayo de 2020, declarando el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional<sup>6</sup>, atendiendo a la mencionada pandemia, y adopto medidas en aras de conjurar los efectos de la crisis, así como a mejorar la situación de los contagiados y evitar una mayor propagación.

Lo anterior con base en las facultades otorgadas por el artículo 215 de la Constitución Política, que a su vez permitan dictar decretos legislativos con el fin exclusivo de conjurar la crisis e impedir consecuencias mayores por los impactos que los hechos excepcionales puedan tener.

El desarrollo del Estado de excepción, el Ejecutivo, expidió el Decreto 439 de 2020, con el cual suspendió el desembarque de pasajeros provenientes del exterior por un término de 30 días calendario desde el 23 de marzo de 2020, igualmente en su artículo 2 ibídem, autorizó el ingreso de pasajeros provenientes del exterior en caso de emergencia humanitaria, fuerza mayor o caso fortuito.

Solo hasta el 8 de abril de 2020 se precisó por Migración Colombia los pormenores del protocolo y medidas aplicables a los vuelos que bajo estas condiciones que pedían ser autorizados para ingresar al país, a través de la Resolución No. 1032 de 2020, regulación, que estableció las obligaciones de los ciudadanos nacionales o extranjeros residentes a repatriar, y las obligaciones de las aerolíneas de transporte aéreo que presten el servicio de transporte aéreo para

---

<sup>6</sup> Que la declaración del Estado de Emergencia autoriza al presidente de la República, con la firma de todos los ministros, para dictar decretos con fuerza de ley destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos. Artículo 215 de la Constitución Política de Colombia.

7ª.- **Marco normativo derechos fundamentales:** salud, vida, dignidad humana, locomoción, integridad física y mental, reunificación familiar, el principio de la dignidad humana.

*La dignidad humana como eje fundamental del Estado Social de Derecho, de acuerdo con la jurisprudencia de la H. Corte Constitucional 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)<sup>7</sup>.*

*En cuanto a esas condiciones de vida cualificadas tenemos el mínimo vital, el cual en palabras de la Corte, “el Estado debe asegurar, en primer lugar, las condiciones para que las personas, de manera autónoma, puedan satisfacer sus requerimientos vitales y ello implica que, mientras no existan razones imperiosas, no puede el Estado restringir ese espacio de autonomía de manera que se comprometa esa posibilidad de las personas de asegurar por sí mismas sus medios de subsistencia”.*<sup>8</sup>

Las subreglas sobre el mínimo vital en la jurisprudencia constitucional son:

*“(i) es un derecho que tiene un carácter móvil y multidimensional que no depende exclusivamente del análisis cuantitativo de ingresos y egresos de la persona; (ii) como herramienta de movilidad social, el mínimo vital debe ser entendido de manera dual, ya que además de ser una garantía frente a la preservación de la vida digna, se convierte en una medida de la justa aspiración que tienen todos los ciudadanos de vivir en mejores condiciones y de manera más cómoda; y (iii) en materia pensional, el mínimo vital no sólo resulta vulnerado por la falta de pago o por el retraso injustificado en la cancelación de las mesadas pensionales, sino también por el pago incompleto de la pensión, más cuando se trata de sujetos de especial protección constitucional”.*<sup>9</sup>

Por otro lado, dentro de esa intangibilidad del cuerpo y del espíritu, encontramos que la H. Corte Constitucional en la Sentencia T-760 de 2008, estableció que la salud es un derecho fundamental autónomo “en lo que respecta a un ámbito básico, el cual coincide con los servicios contemplados por la

---

<sup>7</sup> Sentencia T-881 diecisiete (17) de octubre de dos mil dos (2002). Magistrado Ponente: Dr. EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

<sup>8</sup> Sentencia C-793/09 Bogotá D.C., cuatro (4) de noviembre de dos mil nueve (2009). Magistrado Ponente: Dr. GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO.

<sup>9</sup> Sentencia T-548 de veintiocho (28) de agosto dos mil diecisiete (2017). Magistrada Ponente: GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO.

Constitución, el bloque de constitucionalidad, la ley y los planes obligatorios de salud, con las extensiones necesarias para proteger una vida digna.”

Posteriormente se profirió la ley 1751 de 2015, cuyo artículo 2° consagra:

**“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.”

De esta manera, es un derecho autónomo e irrenunciable y debe ser prestado de manera oportuna, eficaz y con calidad.

8ª.- Por otra parte y el artículo 24 de la Constitución Política<sup>10</sup> consagra el derecho a la libertad de locomoción en los siguientes términos, “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”, derecho fundamental, cuya mínima manifestación consiste en la posibilidad de transitar o desplazarse de un lugar a otro libremente dentro del territorio del país, incluido especialmente, las vías y espacios públicos.

A su vez, este derecho no podrá ser objeto de restricciones a menos que (i) estén previstas en la ley y, (ii) sea necesario para la protección de la seguridad nacional, el orden o moral pública, la salud o los derechos y libertades de terceros<sup>11</sup>. Asimismo, en sentencia C-135 de 20091 la Corte sostuvo que “en materia del derecho internacional de los derechos humanos está expresamente [reconocido] por el artículo 4º del PIDCP cuando señala que las disposiciones adoptadas por los Estados para conjurar las situaciones excepcionales deben estar “estrictamente limitadas a la exigencia de la situación”, previsión similar a la consagrada en el artículo 27 de la CADH. Consideró que las medidas serán legítimas si “(i) no es posible establecer otras menos gravosas, (ii) son aptas para contribuir en la solución del hecho que dio origen a la amenaza, (iii) la perturbación no puede conjurarse con procedimientos ordinarios y (iv) no exista otra medida de excepción que genere un impacto menor en términos de protección de derechos y garantías”.

<sup>10</sup> Declaración Universal de los Derechos Humanos (art. 13) y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (art. 12).

<sup>11</sup> Sentencia T-747 de 02 de diciembre de 2015.

9ª.- El artículo 42 de la Constitución Política consagra el derecho a la unidad familiar y su protección, que abarca no solo el derecho a conformar una familia, sino al disfrute de la unidad familiar para cada uno de sus miembros y su consecuente garantías por parte de las autoridades del Estado.

En el evento en el que una persona se encuentre injustificadamente en un país, no solo se estaría vulnerando su derecho a la locomoción, sino además el disfrute de la unidad familiar. Al respecto la Corporación constitucional ha determinado en torno a este derecho lo siguiente:

*“La preservación de la unidad familiar presenta una dimensión iusfundamental, amparable en sede de tutela, en tanto que aquella de contenido exclusivamente prestacional quedará sometida a los avances legislativos, al igual que al diseño y ejecución de políticas públicas encaminadas a su preservación.*

*En tal sentido, desde temprana jurisprudencia la Corte ha entendido que “la familia no puede ser desvertebrada en su unidad ni por la sociedad ni por el Estado, sin justa causa fundada en graves motivos de orden público y en atención al bien común y sin el consentimiento de las personas que la integran, caso en el cual dicho consenso debe ser conforme al derecho”<sup>12</sup>*

10ª.- Respecto a la situación actual de emergencia sanitaria el H. Tribunal Administrativo de Cundinamarca indicó<sup>13</sup>:

*“(…)*

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

*Para el caso que se examina, una situación es aquella dada por la restricción de circulación debido a las especiales circunstancias declaradas, fundada en la pandemia del Covid-19, y otra distinta es cerrar absolutamente las fronteras para el ingreso de sus propios nacionales al territorio, a quienes sorprendió la medida en el extranjero, así sea ella justificada en forma general, como en efecto lo es en interés colectivo. (…)”*

De hecho, la regulación del Decreto 439 de 2020, consideró que los vuelos humanitarios se entienden para proteger derechos fundamentales como los de unidad de la familia y protección y la propia salud.

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

<sup>12</sup> Corte Constitucional, sentencia T-572 de 2009, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

<sup>13</sup> TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA SECCIÓN SEGUNDA SUBSECCIN C. Bogotá, D.C., catorce (14) de abril de dos mil veinte (2020). Magistrada Ponente: Dra. Amparo Oviedo Pinto. ACCIÓN DE TUTELA. Expediente: 25000-23-15-000-2020-00426-00 Demandante: Sandro Alexander García Salazar Demandada: Presidencia de la República y Otros Controversia: Derecho a la libertad de locomoción y otros.

salud, violando vulnera directamente, no solo su derecho a libertad de circulación, sino sus demás derechos como el derecho al mínimo vital y el de su propia salud<sup>14</sup>.

**9ª.- Análisis del caso concreto.**

Conforme a lo anterior y al revisar el caso sub examine, encontramos, de lo narrado por la parte accionante en los hechos de la demanda, y de las pruebas allegadas al expediente, se tiene que:

La actora se encuentra en la ciudad de Buenos Aires (Argentina), pues viajó a ese país desde el 25 de febrero de 2020, para adelantar sus estudios de pregrado en Medicina en la Universidad de Buenos Aires, y con pasaje de regreso para el 14 de octubre calendario.

Según los hechos de la demanda, refiere que se encuentra delicada de salud pues padece una enfermedad respiratoria y que por motivos de la pandemia Covid 19 el 20 de marzo tuvo que suspender sus estudio, que como consecuencia del aislamiento preventivo establecido en el Decreto 531 de 2020 en Colombia, su señora madre Mariluz Mesa vio disminuidos sus ingresos económicos y se le ha imposibilitado enviarle dinero, toda vez que ella también tiene a su cargo a sus dos hermanas. Esto ha ocasionado que no pueda tener suficiente dinero para sobrevivir siquiera hasta el fin de mes, pues se ha visto en la obligación de reducir su alimentación para hacer rendir el dinero que le queda.

Sin embargo, aporta la parte actora correos electrónicos dirigidos al consulado de Buenos Aires, i) "(...) Buenas tardes, mi nombre es Nicol Daniela Quiñonez Mesa, tengo 19 años y me encuentro en Argentina desde el 25 de febrero, vivía con dos compañeras, pero el día miércoles 03 de junio en la noche las llamaron a decirles que estaban en una base de datos para tomar el vuelo del 8 de junio, no tomaron mis datos porque me dijeron que mi tiquete no servía porque la aerolínea que operaba era Avianca y yo tengo tiquetes de Aerolíneas Argentinas. Estoy a la espera de un vuelo para regresar a mi país, porque no tengo como sostenerme un mes más, me encuentro delicada de salud y no menos importante mi familia esté en Colombia y en condiciones económicas muy malas por lo tanto no me pueden hacer llegar dinero para sostenerme, ni mucho menos para pagar un tiquete de repatriación, hasta el momento no me dan soluciones.

---

<sup>14</sup> *Ibidem*.

Solicito de su ayuda, para que me tengan en cuenta para el próximo vuelo del 22 de junio Agradezco su colaboración. (...).”

Ahora, de lo manifestado por la directora de Asuntos Migratorios, que la señora Nicol Daniela Quiñonez Mesa, diligenció formulario publicado en la página web del Consulado, informando su situación en la República de Argentina y solicitó colaboración para el regreso a Colombia. Que el 06 de mayo del 2020, el citado consulado recibió “registro de la señora Nicol Daniela Quiñonez Mesa, en el Censo de colombianos afectados por las medidas de aislamiento y cierre de fronteras tomadas en el marco de la pandemia, a través del formulario <https://forms.gle/v83axx4oG2KfSSeMA>, publicado en la página del Consulado de Colombia en Buenos Aires y tramitado a la base de datos de colombianos residentes en Argentina.” Que en ese mismo registro informó que: (...) se encuentra a la espera de un vuelo de repatriación a Colombia, que su situación económica es cada vez más difícil y que le es difícil sostenerse un mes más en Argentina.

Se aduce además, en la contestación a la acción constitucional que:

“(...)

El día 21 de mayo de 2020 se recibe un segundo registro de la señora NICOL DANIELA QUIÑONEZ MESA en el censo de colombianos afectados por las medidas de aislamiento y cierre de fronteras tomadas en el marco de la pandemia, a través del formulario <https://forms.gle/v83axx4oG2KfSSeMA> publicado en la página del Consulado de Colombia en Buenos Aires y transmitido a la base de datos de colombianos residentes en Argentina. Brindando la misma información que en su primer registro del día 6 de mayo del presente año.

El día 9 de junio de 2020 la señora NICOL DANIELA QUIÑONEZ MESA envía un email al Consulado General de Colombia en Buenos Aires, informando que tiene 19 años, que se encuentra en Argentina desde el 26 de febrero, que vivía con dos compañeras pero el día 3 de junio en la noche llamaron a sus compañeras para decirles que estaban en una base de datos para tomar el vuelo del día 8 de junio, que no tomaron sus datos porque le dijeron que su tiquete no servía debido que la aerolínea que operaba era Avianca y ella tiene tiquete de Aerolíneas Argentinas. Asimismo, informo que está a la espera de un vuelo para regresar a Colombia porque no tiene como sostenerse un mes más, que se encuentra delicada de salud, que su familia está en Colombia y en condiciones económicas muy malas por lo tanto no le pueden hacer llegar dinero para sostenerse ni mucho menos para pagar un tiquete de repatriación, que hasta el momento no le han dado soluciones. Solicita ayuda para que la tengan en cuenta para el próximo vuelo del día 22 de junio.

El mismo día, 9 de junio de 2020 la tutelante QUIÑONEZ MESA envió un email el anterior email a la Embajada, al Cónsul General del Consulado General de Colombia en Buenos Aires y a funcionarios de esta Representación Consular.

En el transcurso del mismo día, 9 de junio de 2020, la Embajada de Colombia en Argentina le envía un correo electrónico a la señora NICOL DANIELA QUIÑONEZ MESA informándole que la Embajada de Colombia en Argentina continúa adelantando todos los esfuerzos para programar vuelos de repatriación que permitan el regreso de los colombianos que estaban transitoriamente en Argentina cuando cerraron las fronteras y la operación aérea.

Las acciones, que son coordinadas por el Gobierno Nacional para todos los países pretenden que el regreso de los connacionales damnificados por esta crisis humanitaria en el mundo, se siga haciendo de forma continua, gradual, equitativa y segura. Asimismo, se le informa que ya son alrededor de 650 connacionales repatriados desde Argentina, manteniendo el compromiso

*de hacer posible el regreso de cada connacional, respetando los protocolos establecidos y los criterios de vulnerabilidad y urgencia que reitera en todas sus comunicaciones.*

*A su vez, se le informa que no haber sido incluido aun en los vuelos, no significa que no recibirá la contención y asistencia por parte del Consulado General en Buenos Aires, de acuerdo con sus necesidades niveles de vulnerabilidad derivados de esta crisis sanitaria. Además, se le informó el número de teléfono del área de Asistencia Social y los correos electrónicos oficiales.*

*Adicionalmente, se le comunicó que, si ya está registrado en el Censo Consular y no ha recibido solicitud de completar sus datos, estará en lista para acceder a los sucesivos vuelos de repatriación de acuerdo con su nivel de vulnerabilidad y antigüedad en el registro. Si no lo ha hecho regístrese para poder conocer su situación. Por último, se le indican los lineamientos del vuelo humanitario para el día 22 de junio del presente año.*

*El día 13 de junio de 2020 el funcionario Camilo González del Consulado General de Colombia en Buenos Aires le envía un correo electrónico a la señora NICOL DANIELA QUIÑONEZ MESA, en respuesta a su solicitud de asistencia mediante un correo electrónico un link para que ingrese el número de su caso, realice su declaración jurada y adjunte la documentación soporte solicitada a fin de realizar una evaluación de su caso en el marco de los parámetros y directrices dictaminados por la Cancillería colombiana, la cual está destinada a otorgar ayuda a colombianos varados en exterior por la pandemia del COVID-19, siempre y cuando se clasifiquen como VARADO (Turista/viajero de negocios/estudiante con estudios finalizados antes del 23 de marzo del presente año).*

*Por último, el Consulado General de Colombia en Buenos Aires informa que el día 14 de junio de 2020, la señora NICOL DANIELA QUIÑONEZ MESA completo la declaración jurada para la recibir ayuda alimenticia, por el cual, entre los días jueves o viernes se hará entregada de la tarjeta pre cargada. (...)"*

*De lo anterior, se evidencia que conforme a la solicitud radicada ante el Consulado de Buenos Aires, se le ha prestado la ayuda económica para la subsistencia de la señora Nicol Daniela Quiñonez Mesa, con la entrega de una tarjeta precargada, lo que garantiza su mínimo vital.*

*En lo que respecta, al derecho de locomoción y repatriación del actor, a fin de regresar con su familia, se debe tener en cuenta, que mediante Resolución No. 1032 de 8 de abril de 2020, la Unidad Administrativa Migración Colombia estableció un protocolo para el regreso al país de los ciudadanos colombianos residentes permanentes, que se encuentren en condición vulnerable.*

*Para efectos de evaluar la posibilidad de establecer un canal humanitario que permita retorno al país, dichos ciudadanos 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 (...)"

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."

Al respecto, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en providencia del 16 de abril de 2020 consideró sobre tales requisitos<sup>15</sup>:

"(...) Así entonces, fue adoptado un protocolo que contiene las medidas para garantizar el regreso al país, de ciudadanos colombianos y extranjeros residentes permanentes, que se encuentren en condición vulnerable en el extranjero. Estas directrices si bien contienen una carga u obligación en cabeza de Migración Colombia en pro de reducir los riesgos que de esta actividad se deriven, también impone una serie de obligaciones para aquellos ciudadanos que pretendan ser objeto de la repatriación, quienes además del suministro veraz de la información que le sea requerida por el Consulado, deberán no solo sufragar los gastos propios de transporte desde el exterior, sino también cumplir con las medidas de autoaislamiento obligatorio en la primera ciudad colombiana donde arribe el vuelo y, asumir la totalidad de costos que se generen con ocasión de dicho autoaislamiento."

"(...)

Como se aprecia de lo anterior y ante el inminente número de ciudadanos nacionales o extranjeros residentes en el país que se encuentran en el exterior y, con el propósito de propiciar un alivio para que puedan retornar al territorio colombiano, fue adoptado un protocolo que contiene las medidas para garantizar dicho fin. Estas directrices si bien contienen una carga u obligación en cabeza de Migración Colombia en pro de reducir los riesgos que de esta actividad se deriven, también imponen una serie de obligaciones para aquellos ciudadanos que pretendan ser objeto de la repatriación.

Así entonces, además del suministro veraz de la información que le sea requerida por el Consulado, quien pretenda acogerse a la repatriación humanitaria deberá no solo sufragar los gastos propios de transporte desde el exterior, sino también cumplir con las medidas de autoaislamiento obligatorio en la primera ciudad colombiana donde arribe el vuelo y, asumir la totalidad de costos que se generen con ocasión de dicho autoaislamiento. Con fundamento en lo anterior, encuentra la Sala que esta disposición, proporciona un nuevo escenario al actor, pues, siempre y cuando cumpla con las obligaciones impuestas a quienes deseen ser repatriados, es posible su retorno al país, aun encontrándose vigente la medida que suspendió el ingreso de vuelos provenientes del extranjero."

Por consiguiente, la accionante debe gestionar en los términos requeridos por Migración Colombia, el correspondiente formulario con la documentación exigida, tal como se expuso.

<sup>15</sup> Expediente 25000 2315 000 2020-00428-00, Magistrada Ponente: Alba Lucía Becerra Avella

*De otra parte, debe precisarse, en relación con el derecho a la integración familiar, tal como se indicó en consideraciones precedentes, que en primer lugar, fue la misma actora, que por circunstancias de estudio, se alejó de su familia, y en segundo lugar, el cierre de fronteras por circunstancias ajenas a su voluntad y a la de la administración, obedece a la situación actual del virus COVID 19, y a las recomendaciones dictadas por la Organización Mundial de la Salud, por tal, la medida adoptada por parte de las autoridades colombianas y argentinas, esta justificada y obedece a medidas de prevención de contagio de la pandemia, encaminada a la protección de salubridad pública.*

*De lo todo lo expuesto, considera este juzgado que las entidades vinculadas no trasgreden los derechos fundamentales invocados, pues la accionante debe someterse a lo reglado en protocolo elaborado por MIGRACIÓN COLOMBIA mediante la Resolución 1032 del 8 de abril de 2020. Aunado a lo anterior, se denota que se han desplegado todas las acciones administrativas y humanitarias a fin de darle solución al caso de la señora Nicol Daniela Quiñonez Mesa, sin que pueda imputarse conductas omisivas por parte del Ministerio de Relaciones Exteriores a través del Consulado.*

*En mérito de lo expuesto, el Juzgado Once Administrativo de Oralidad del Circuito de Bogotá, actuando como Juez de tutela y administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,*

**RESUELVE:**

**PRIMERO:** *Negar la tutela de los derechos invocados por la señora NICOL DANIELA QUIÑONEZ MESA identificada con la cédula de ciudadanía número 1.000.595.366 de Bogotá, contra la PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA, MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, CONSULADO DE COLOMBIA EN BUENOS AIRES, UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE MIGRACIÓN COLOMBIA, EMBAJADA DE COLOMBIA EN ARGENTINA, UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE LA AERONÁUTICA CIVIL, conforme a lo dispuesto en la parte motiva de la presente providencia.*

**SEGUNDO:** **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 ibídem.*

**TERCERO:** Si este fallo no fuere impugnado, envíese el expediente al día siguiente a la H. Corte Constitucional, para efectos de su eventual revisión, en cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 33 del Decreto 2591 de 1991.

Notifíquese y Cúmplase,

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'G. Legro', with a large, sweeping flourish extending to the right.

**GIOVANNI HUMBERTO LEGRO MACHADO**  
**Juez**