



**JUZGADO DIECISIETE ADMINISTRATIVO DE BOGOTÁ D.C.  
SECCIÓN SEGUNDA**

Bogotá D.C., veinte (20) de mayo de 2020

**RADICACIÓN:** 1100133350172020-00137-00

**ACCIONANTE:** SANDRA MILENA CELY MORENO

**ACCIONADA:** MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES DE COLOMBIA, EMBAJADA DE COLOMBIA EN ARGENTINA, CONSULADO DE COLOMBIA EN BUENOS AIRES, DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, UAE MIGRACIÓN COLOMBIA Y UAE AEROCIVIL.

**Sentencia No. 37**

No encontrándose causal alguna que pueda anular lo actuado, agotadas las etapas previas, procede el despacho a dictar **SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA** en la ACCIÓN DE TUTELA referente.

**La solicitud:** El día 05 de mayo de 2020, la señora SANDRA MILENA CELY MORENO, instauró acción de tutela contra las entidades referidas previamente, por estimar vulnerados sus derechos fundamentales a la salud, mínimo vital, libre locomoción e igualdad.

Pretende la tutelante, por intermedio de la presente acción ser incluida como beneficiaria de los vuelos humanitarios para trasladar nacionales a su país de origen.

**ANTECEDENTES**

La tutela fue admitida mediante Auto de Sustanciación No. 308 del 08 de mayo y notificada por correo electrónico a todas las entidades el 11 de mayo.

El 15 de mayo de 2020, se solicitó a la accionante aclarar al despacho si esta dispuesta a asumir el costo de su transporte. La anterior solicitud fue atendida señalando que se encuentra dispuesta a asumir el costo del ticket de regreso a Colombia

**CONTESTACIONES:**

**Departamento Administrativo de la Presidencia de la República:** Se opone a las pretensiones formuladas como quiera que no es posible acceder al amparo constitucional por hechos futuros y vulneraciones hipotéticas. De otra parte, considera que la accionante corre menos riesgo permaneciendo confinada donde se encuentra y, que regresando a su país y, su condición no es distinta a la que afronta la mayoría de los colombianos que se encuentran en confinamiento.

La accionante debe acudir a las reglas establecidas en la Resolución No. 1032 del 08 de abril de 2020 para retornar al territorio colombiano y no acudir al derecho de amparo para lograr idéntico resultado razón por la que solicita que la decisión no comprometa recursos públicos destinados a la población vulnerable.

Excepciona la Falta de Legitimación en la causa por pasiva, considerando que los actos que expida el Gobierno Nacional, son expedidos por el Ministro o del Director correspondiente más NO por el propio Presidente de la República.

**Unidad Administrativa Especial Migración Colombia:** Afirma que la accionante desde el 07 de enero de 2020, era conocedora de la Emergencia de Salud Pública de importancia internacional con ocasión al nuevo brote de Coronavirus y que aun así, bajo su libre albedrío decidió permanecer en Argentina, circunstancia que denotó su falta de diligencia para adelantar el viaje de regreso a

Colombia, pues era evidente que los ciudadanos extranjeros podrían verse afectados por las medidas que pudiesen adoptar los diferentes países.

Al 7 de mayo de 2020, han retornado al territorio nacional más de 2600 connacionales y se esperan 800 más en la semana siguiente, asumiendo cada uno el costo del tiquete y otras recomendaciones pues este tipo de vuelos deben ser autorizados de manera coordinada con la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil y el Ministerio de Relaciones Exteriores.

En lo que respecta al derecho fundamental a la libre locomoción, alega que se ha reconocido que dicho derecho no es absoluto y que la Corte Constitucional, ha señalado que puede ser materia de restricciones, en particular, cuando sea necesario por motivos de salud pública, como las que ahora buscan contener la propagación del COVID-19 pues atienden a principios de necesidad y proporcionalidad.

El Gobierno Nacional, ha dispuesto a través de las accionadas Migración Colombia y Aeronáutica Civil los protocolos necesarios para permitir que los nacionales que actualmente se encuentran fuera del país puedan regresar al territorio nacional, luego, tampoco es cierto que no se haya brindado alternativas al accionante para que regrese y, si bien la entidad expidió la Resolución 1032 de 2020, ella no está facultada para controlar, supervisar y asistir la operación aérea, por lo tanto, no puede autorizar vuelos humanitarios de repatriación en consonancia con lo dispuesto en el artículo 121 de la Constitución Política.

Formula la falta de legitimación en la causa por pasiva en atención a que su representada no tiene competencia legal para atender las pretensiones formuladas y en atención a que no ha vulnerado derecho fundamental alguno a la accionante solicita ser desvinculada.

**Ministerio de Relaciones Exteriores:** el Ministerio en defensa de los Consulados y las Embajadas de Colombia, afirma que Argentina se encuentra en una situación de contagio comunitario por el Covid-19, siendo la provincia de Buenos Aires, la más afectada razón por la que dicho gobierno adoptó la cuarentena obligatoria hasta el próximo 24 de mayo. 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.

Indica 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 3.570 connacionales en 54 países alrededor del mundo 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 sus connacionales.

Los Consulados de Colombia en todo el mundo iniciaron el 26 de marzo un proceso de registro de connacionales para un diagnóstico consular y se les informó como requisitos para una posible repatriación los elementos requeridos en el artículo 3° de la Resolución No. 1032 de 2020, por medio de la cual se adoptó un protocolo para retorno de connacionales y en la que colaboraron distintas entidades del sector público, entre ellos, i) el de asumir los costos de transporte desde el exterior. ii) Cumplir con las medidas de autoaislamiento obligatorio en la primera ciudad colombiana donde arribe el vuelo. iii). 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

Verificada la base de datos del Consulado General en Buenos Aires, Argentina, se encontró que la connacional SANDRA MILENA CELY MORENO, 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 17 de abril de 2020 el Consulado General de Colombia en Buenos Aires recibe correo electrónico del Ministerio de Relaciones de Colombia [contactenos@cancilleria.gov.co](mailto:contactenos@cancilleria.gov.co) solicitando contacto con la accionante; el 20 de abril, se le envió una

cartilla con las recomendaciones y servicios disponibles para afrontar la cuarentena dispuesta por el Estado argentino; posteriormente, el día 25 de abril de 2020 se recibe registro de la señora SANDRA MILENA CELY MORENO en el Censo de colombianos afectados por las medidas de aislamiento y cierre de fronteras.

Respecto a la pretensión en la que solicita la realización de los trámites burocráticos necesarios para lograr la repatriación, manifiesta que el Gobierno de Colombia de manera paulatina y gradual, ha contemplado el vuelo procedente de Argentina, no obstante dependerá de la evolución de la situación sanitaria al interior de Argentina, de las medidas que tome dicho Estado dentro de su autonomía soberana y que disminuya el riesgo para la salud pública en el territorio nacional, situación que ha impedido establecer una fecha específica para el mencionado traslado.

Por otro lado, respecto a la pretensión en la que solicita habilitar vuelos para el regreso a su país en atención a que no cuenta con los recursos económicos para costear un vuelo comercial, manifiesta que pretender que el Ministerio de Relaciones Exteriores sufrague dicha obligación, extralimita las funciones que por ley se les ha asignado y lo dispuesto en la Resolución 1032 de 2020.

Recuerda que es competencia discrecional de cada Gobierno, fundado en el principio de soberanía del Estado, determinar los procedimientos administrativos y su reglamentación en el territorio nacional. Por lo tanto, resulta pertinente resaltar que la República Argentina, tiene un Gobierno autónomo y soberano y las decisiones que toma al interior de su territorio con ocasión de conjurar una crisis sanitaria son de obligatorio cumplimiento para sus habitantes. En ese marco, las gestiones de los consulados carecen de cualquier fuerza coercitiva por tener a los cónsules y personal diplomático, en el Estado receptor.

Expresa que acuerdo con los fundamentos de hecho y jurídicos expuestos, con base a las facultades administrativas atribuidas a esa Cartera Ministerial a través del Decreto 869 de 2016, la Dirección de Asuntos Consulares, Migratorios y Servicio al Ciudadano del Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, considera que la presunta vulneración a los derechos constitucionales que enuncia la accionante por acción u omisión, no es imputable a su representada por carecer de competencia para ordenar la realización de vuelos comerciales y/o de carácter humanitario.

Anexa (i) Sentencia de Tutela del 14 de abril de 2020, expedida por el H. Tribunal Contencioso Administrativo de Cundinamarca Rad. 2020-426 (Fl. 23 a 55). (ii) Resolución 0755 del 25 de febrero de 2020 (Fl. 56) (iii) Sentencia de Tutela del 17 de abril de 2020, expedida por el H. Tribunal Contencioso Administrativo de Cundinamarca, Rad. 2020-429 (Fl. 57 a 73).

**Unidad Administrativa Especial Aeronáutica Civil:** Manifiesta oponerse a los hechos y pretensiones de la tutela en atención a que su representada no ha vulnerado los derechos fundamentales invocados por la accionante ni está dentro de sus funciones gestionar la repatriación de connacionales que se encuentren en el extranjero, competencia que está asignada al Ministerio de Relaciones Exteriores.

Precisa que conforme al o dispuesto en la S-GPI-20-008329 de 26 de marzo de 2020 del Ministerio de Relaciones Exteriores, se definió que la competencia para la autorización de vuelos humanitarios recaería en dicho ministerio, quien coordinadamente comunicaría a la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil y a la Unidad Administrativa Especial de Migración Colombia concepto favorable o no de la solicitud de vuelos humanitarios.

Anexa el Decreto 569 de 15 de abril de 2020, Instructivo solicitud vuelo humanitario, Procedimiento repatriación de connacionales, Respuesta a vuelos no regulares (Charter), Circular No. S-GPI-20-008329 del Ministerio de Relaciones Exteriores - Dirección General del Protocolo, Decreto 593 de 24 de abril de 2020, listado de vuelos humanitarios realizados y listado matriz de tutelas ya conocidas.

**Competencia.** Este despacho es competente para proferir fallo de tutela de primera instancia, toda vez que los hechos que motivaron la solicitud buscan la repatriación de un colombiano en el exterior y la misma se encuentra dirigida contra entidades del orden nacional; lo anterior, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 37 del Decreto 2591 de 1991, 1º del Decreto 1382 de 2000 y Decreto 1983 de 2017.

**Legitimación por activa.** La acción de tutela puede ser promovida por cualquier persona, ya sea por sí misma o por medio de un tercero quien actúe en su nombre, cuando sus derechos constitucionales resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de las autoridades públicas y excepcionalmente por los particulares.<sup>1</sup>

En el presente asunto la acción de tutela es presentada en nombre propio por la señora SANDRA MILENA CELY MORENO, ciudadana colombiana, en procura de la defensa de sus derechos fundamentales, razón por la que se encuentra acreditada su legitimación para interponer el mecanismo de amparo.

**Legitimación por pasiva.** El artículo 5 del Decreto 2591 de 1991 establece que la acción de tutela procede contra toda acción u omisión de una autoridad pública que haya violado, viole o amenace un derecho fundamental. También procede contra acciones u omisiones de particulares, de conformidad con lo establecido en el Capítulo III del Decreto.

En este caso se encuentra legitimadas las entidades demandadas dado que la tutelante considera que son responsables de gestionar su repatriación dado las medidas adoptadas por el Gobierno Nacional.

**Inmediatez:** El principio de inmediatez de la acción de tutela está instituido para asegurar la efectividad del amparo y, particularmente, garantizar la protección inmediata de los derechos fundamentales que se encuentren amenazados o se hayan visto vulnerados por la acción u omisión de una autoridad pública o de un particular en los casos previstos en la Constitución y demás normas reglamentarias, así como en la jurisprudencia de esta Corporación. Por lo tanto, el transcurso de un lapso desproporcionado entre los hechos y la interposición del amparo tomaría a la acción de improcedente, puesto que desatendería su fin principal.

Al respecto, se observa que la accionante solicita ser incluida como beneficiaria en los vuelos humanitarios para ser repatriada desde Buenos Aires – Argentina. En el caso concreto la afectación de los derechos fundamentales se produjo hace poco menos de 2 meses, cuando por disposiciones gubernamentales, se decretó el cierre de fronteras de cara a la contención del virus COVID-19, razón por la que se cumple este requisito de procedibilidad<sup>2</sup>.

**Subsidiariedad:** En virtud de lo dispuesto en el artículo 86 de la Constitución Política, la reiterada jurisprudencia constitucional adoptada en la materia, y los artículos concordantes del Decreto 2591 de 1991, la acción de tutela tiene un carácter residual y subsidiario, razón por la cual sólo procede excepcionalmente como mecanismo de protección definitivo: (i) cuando el presunto afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, (ii) cuando existiendo, ese medio carezca de idoneidad o eficacia para proteger de forma adecuada, oportuna e integral los derechos fundamentales, en las circunstancias del caso concreto; así mismo, procederá como mecanismo transitorio cuando se interponga para evitar la consumación de un perjuicio irremediable a un derecho fundamental. En el evento de proceder como

<sup>1</sup> El inciso segundo del Artículo 10 del Decreto señala que también puede ser ejercida directamente por la persona afectada o por medio de un representante o a través de un agente oficioso cuando el titular de los derechos fundamentales no está en condiciones de promover su propia defensa, circunstancia que deberá manifestarse en la solicitud. También podrán ejercerla el Defensor del Pueblo y los personeros municipales.

<sup>2</sup> sentencia T-172/13 "El juez de tutela puede hallar la proporcionalidad entre el medio judicial utilizado por el accionante y el fin perseguido, para de esta manera determinar la procedencia de la acción de tutela como mecanismo idóneo para la protección del derecho fundamental reclamado. Además de lo anterior, la jurisprudencia también ha destacado que puede resultar admisible que transcurra un extenso espacio de tiempo entre el hecho que generó la vulneración y la presentación de la acción de tutela bajo dos circunstancias claramente identificables: la primera de ellas, cuando se demuestra que la afectación es permanente en el tiempo y, en segundo lugar, cuando se pueda establecer que "... la especial situación de aquella persona a quien se le han vulnerado sus derechos fundamentales, convierte en desproporcionado el hecho de adjudicarle la carga de acudir a un juez; por ejemplo el estado de indefensión, interdicción, abandono, minoría de edad, incapacidad física, entre otros"(Resaltado por el Despacho).

mecanismo transitorio, la protección se extenderá hasta tanto se produzca una decisión definitiva por parte del juez ordinario<sup>3</sup>.

En el caso concreto no se evidencia mecanismo ordinario de defensa judicial idóneo para la protección de sus derechos fundamentales.

**Problema jurídico.** Corresponde establecer si las entidades demandadas han vulnerado los derechos fundamentales a la vida, la salud, seguridad social, educación, elección de profesión y oficio, en armonía con el principio de dignidad humana de la accionante, al omitir su registro como beneficiaria de los vuelos humanitarios de repatriación, teniendo en cuenta los hechos plasmados en el escrito de tutela.

**Tesis del Despacho** De la revisión de la normatividad vigente y las pruebas aportadas al plenario se advierte que la acción de tutela resulta procedente, ya que la accionante no pretende desconocer las exigencias de la Resolución 1032 de 2020 para su repatriación, ni controvertir las restricciones impuestas en materia de tráfico aéreo, por el contrario reconoció la existencia del protocolo, afirmó haber solicitado la repatriación al Consulado de Colombia en Buenos Aires.

Se demostró la configuración de un perjuicio inminente al observar que se encuentra en un país extranjero del que no tiene residencia y por tanto no tiene acceso a servicios de salud en caso de una urgencia vital. Además, que no cuenta con recursos económicos que le permitan seguir solventando su manutención y permanencia, así como los gastos de vivienda, comida, salud, transporte entre otras necesidades básicas. Como quiera que lo descrito previamente no fue controvertido por las entidades demandadas, se puede concluir que en el asunto bajo estudio la tutela se ejercita para evitar la consumación de un perjuicio irremediable y que los hechos expuestos por la actora fueron ciertos.

Por todo lo anterior, se encuentra materializada la afectación al derecho a la libre locomoción teniendo en cuenta que la accionante ha realizado los registros requeridos y ha procurado comunicación con las entidades demandadas para conseguir su repatriación sin conseguir a la fecha tal cometido.

**Derecho al retorno en estados de conmoción y tutela:** La Declaración Universal de Derechos Humanos postula: **“Toda persona tiene derecho a salir de cualquier país, incluso del propio, y a regresar a su país”** y se restringe solo si existe algún impedimento legal sobre la persona que imponga una medida de restricción ambulatoria como una causa judicial en curso, haber adquirido deudas, ser buscado por razones de orden público o encontrarse impedido por razones de salud pública<sup>4</sup>.

Por cuenta del COVID 19, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos CIDH expidió una serie de recomendaciones a los estados parte para conjurar los estados de excepción. En lo atinente al derecho al retorno, en el párrafo 60 de la Resolución 01 de 2020 se pone de manifiesto a los estados el deber de:

<sup>3</sup> Corte Constitucional, sentencia **T-524/2011**, M.P. Dr. MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO. *La Constitución Política de Colombia prescribe sobre la acción de tutela: “artículo 86: (...) Esta acción solo 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”. Así las cosas, esta acción es de carácter excepcional y subsidiaria. Esto es, únicamente procede cuando no se disponga de otro medio de defensa judicial o, en el evento en el cual, a pesar de existir el medio de defensa, este no resulte idóneo para la protección del derecho y se hace necesaria la adopción de una medida transitoria que evite la ocurrencia de un daño irremediable. En este sentido, la Corte Constitucional ha precisado en abundante jurisprudencia que “cuando el juez de tutela deba decidir en relación con la vulneración o amenaza de un derecho fundamental habrá de verificar si existe o no otro medio de defensa judicial ante el cual pueda ventilarse el conflicto”. Este precepto constitucional ha sido desarrollado en el numeral 1º del artículo 6º del Decreto 2591 de 1991, en el cual se reitera la improcedencia de la tutela en aquellos casos en que existan otros medios de defensa judicial de los cuales pueda hacer uso el accionante. En este sentido, la Corte Constitucional ha reiterado en múltiples oportunidades que en virtud del principio de subsidiariedad de la tutela, los conflictos jurídicos relacionados con los derechos fundamentales deben ser, en principio, resueltos por las vías ordinarias, tanto jurisdiccionales y administrativas, y sólo es posible la procedencia de la acción de tutela cuando las mencionadas vías no existan o no resulten adecuadas para proteger los derechos del recurrente. Esta restricción a la protección por vía de tutela no resulta sin fundamento o simplemente caprichosa. En realidad, tiene el objetivo de salvaguardar las competencias atribuidas por la Constitución y la ley a las diferentes autoridades judiciales. De esta forma, se garantizan la independencia judicial y uno de los fundamentos del derecho al debido proceso, como es la aplicación de los procedimientos establecido para cada caso*

<sup>4</sup> <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r33203.pdf>



*“60. Garantizar el derecho de regreso y la migración de retorno a los Estados y territorios de origen o nacionalidad, a través de acciones de cooperación, intercambio de información y 19 apoyo logístico entre los Estados correspondientes, con atención a los protocolos sanitarios requeridos y considerando de manera particular el derecho de las personas apátridas de retornar a los países de residencia habitual, y garantizando el principio de respeto a la unidad familiar.*

*Emplear los mecanismos de promoción, protección y asistencia técnica de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y de sus Relatorías Especiales, como herramienta de asistencia y fortalecimiento de los esfuerzos estatales para hacer frente a los desafíos desatados por la crisis sanitaria.”*

La Resolución 01 de 2020 estableció en los párrafos 20 al 37 una serie de recomendaciones especiales para tener en cuenta a la hora de aplicar los estados de excepción con el objeto de no afectar los derechos de locomoción, según lo dispuesto en el artículo 27 de la CADH, así “[a]segurar que cualquier restricción o suspensión adoptada tenga sustento en la mejor evidencia científica y considere, de manera previa a su adopción y durante su implementación, los particulares efectos que puede tener sobre los grupos más vulnerables con el fin de asegurar que su impacto no sea especialmente desproporcionado mediante la adopción de las medidas positivas que resulten necesarias”<sup>6</sup>.

<sup>5</sup> Pandemia y derechos humanos en las Américas resolución 1 de 2020 par 60.

<sup>6</sup> “Estados de excepción, restricciones a las libertades fundamentales y Estado de Derecho

20. Asegurar que toda restricción o limitación que se imponga a los derechos humanos con la finalidad de protección de la salud en el marco de la pandemia COVID-19 cumpla con los requisitos establecidos por el derecho internacional de los derechos humanos. En particular, dichas restricciones deben cumplir con el principio de legalidad, ser necesarias en una sociedad democrática y, por ende, resultar estrictamente proporcionales para atender la finalidad legítima de proteger la salud.

21. Asegurar que en caso de establecerse un estado de excepción: i) se justifique que existe una excepcionalidad de la situación de emergencia en cuanto a su gravedad, inminencia e intensidad que constituye una amenaza real a la independencia o seguridad del Estado; ii) la suspensión de algunos derechos y garantías sea únicamente por el tiempo estrictamente limitado a las exigencias de la situación; iii) las disposiciones que sean adoptadas resulten proporcionales, en particular, que la suspensión de derechos o garantías constituya el único medio para hacer frente a la situación, que no pueda ser enfrentada mediante el uso de las atribuciones ordinarias de las autoridades estatales, y que las medidas adoptadas no generen una mayor afectación al derecho que sea suspendido en comparación con el beneficio obtenido; y iv) las disposiciones adoptadas no sean incompatibles con las demás obligaciones que impone el derecho internacional, y no entrañen discriminación alguna fundada, en particular, con motivos de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social.

22. Asegurar que ninguna medida de excepción sea, en sí misma o por sus efectos, discriminatoria y contraria al derecho internacional. Un estado de excepción no debe ser utilizado para generar propaganda a favor de la guerra o apología del odio nacional, racial o religioso que constituya incitación a la discriminación, hostilidad o violencia. 13

23. Abstenerse de suspender el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica; el derecho a la vida; el derecho a la integridad personal y la prohibición de tortura, tratos inhumanos, crueles y degradantes; la prohibición de esclavitud y servidumbre; el principio de legalidad y retroactividad; la libertad de conciencia y religión; la protección a la familia; el derecho al nombre; los derechos de la niñez; el derecho a la nacionalidad, y los derechos políticos.

24. Abstenerse de suspender procedimientos judiciales idóneos para garantizar la plenitud del ejercicio de los derechos y libertades, entre ellos las acciones de hábeas corpus y amparo para controlar las actuaciones de las autoridades, incluyendo las restricciones a la libertad personal en dicho contexto. Estas garantías deben ejercitarse bajo el marco y principios del debido proceso legal.

25. Asegurar que la proclamación de un estado de excepción sea realizada de conformidad con el marco constitucional y demás disposiciones que rijan tal actuación, y que se identifiquen expresamente los derechos cuyo pleno goce será limitado, así como el ámbito temporal y geográfico que justifica tal excepción.

26. Informar inmediatamente, en casos de suspensión de los derechos humanos, a los demás Estados parte de la Convención Americana, por conducto del Secretario General de la Organización de los Estados Americanos, sobre las disposiciones cuya aplicación haya sido suspendida, los motivos que hayan suscitado la suspensión y la fecha en que se haya dado por terminada tal suspensión. La Comisión recomienda a los Estados que no son parte de dicho tratado la adopción de dicha práctica, como salvaguardia para prevenir el abuso de las facultades excepcionales de suspensión y como medio idóneo de solidaridad y cooperación entre los Estados miembros respecto de las medidas que pueden ser adoptadas para enfrentar la emergencia.

27. Asegurar que cualquier restricción o suspensión adoptada tenga sustento en la mejor evidencia científica y considere, de manera previa a su adopción y durante su implementación, los particulares efectos que puede tener sobre los grupos más vulnerables con el fin de asegurar que su impacto no sea especialmente desproporcionado mediante la adopción de las medidas positivas que resulten necesarias. Asimismo, toda decisión y medida que sea adoptada en este contexto debe considerar de manera especialmente relevante, la perspectiva de género, interseccional, lingüística e intercultural.

28. Asegurar la existencia de medios idóneos para el control de las disposiciones que se dicten en una situación de emergencia. Las autoridades deben evaluar permanentemente la necesidad de mantener la vigencia de cada una de las medidas temporales de suspensión o restricción adoptadas. 29. Abstenerse de restringir el trabajo y la circulación de las y los periodistas y personas defensoras de derechos humanos que cumplen una función central durante la emergencia de salud pública, con el objeto de informar y monitorear las acciones del Estado. Los Estados no deben incluir a los comunicadores en las restricciones de circulación y tienen la obligación de permitir el acceso a las conferencias de prensa oficiales a todos los medios, sin discriminación por línea editorial, a excepción de las medidas necesarias y proporcionales 14 para proteger la salud. Al mismo tiempo, los Estados deben respetar la reserva de sus fuentes informativas y evaluar la situación particular de riesgo de los periodistas y trabajadores de la comunicación, establecer medidas de bio protección adecuadas y facilitarles acceso prioritario a evaluar su propio estado de salud.

30. Garantizar que defensoras y defensores de derechos humanos puedan realizar su labor de defensa e información en el contexto de la pandemia. Abstenerse de perseguir o detener a las personas defensoras de derechos humanos por la vigilancia que realizan respecto de la actuación del Estado ante la pandemia y frente a las eventuales vulneraciones a los derechos fundamentales, lo que incluye no someterles a procesos civiles o penales por sus opiniones, no detenerlas con base en el uso de figuras penales amplias o ambiguas, ni exponerlas al riesgo de sufrir ataques físicos o virtuales.

31. Respetar la prohibición de censura previa y abstenerse de bloquear total o parcialmente sitios de medios de comunicación, plataformas o cuentas particulares en Internet. Garantizar el acceso más amplio e inmediato al servicio de Internet a toda la población y desarrollar medidas positivas para reducir de manera rápida la brecha digital que enfrentan los grupos vulnerables y con menores ingresos. No se puede justificar la imposición de restricciones al acceso a Internet por motivos de orden público o seguridad nacional.

32. Asegurar el derecho de acceso a la información pública en el marco de la emergencia generada por el COVID-19 y no establecer limitaciones generales basadas en razones de seguridad u orden público. Los órganos que garantizan este derecho y los sujetos obligados deben otorgar prioridad a las solicitudes de acceso a la información relacionadas con la emergencia de salud pública, así como informar proactivamente, en formatos abiertos y de

En este punto, hay que poner de presente la existencia de mecanismos de protección en instancias internacionales tales como las Directrices sobre la aplicación de las disposiciones pertinentes de la UE en materia de procedimientos de asilo y retorno y de reasentamiento de la Comunidad Europea<sup>7</sup>

En Colombia, en específico sobre la libertad de locomoción, la Corte manifestó que *“no puede ser obstruida por la autoridad sino en los casos y bajo las circunstancias que el ordenamiento constitucional y los tratados internacionales sobre derechos humanos autorizan”. Pero la ley “... por razones de prevalencia del interés general, establecer reglas que obliguen al individuo y le resten posibilidades de movimiento en el territorio, pero le está vedado soslayar los principios, valores y derechos constitucionales”*.<sup>8</sup>

El Tribunal Constitucional, también enmarcó los límites a la afectación al derecho a libertad de locomoción *“...Siempre que la medida en concreto guarde relación exclusiva, directa y específica con las causas que han determinado la perturbación, está facultado para imponer límites a dicho ejercicio con el fin de lograr el restablecimiento de la normalidad. Se trata de la imposición de obligaciones o prohibiciones extraordinarias, pero razonables, que el Estado exige a los particulares para sostener la estabilidad institucional, la pacífica convivencia y la seguridad jurídica, no menos que la eficacia de los demás derechos y libertades.”*<sup>9</sup>

Al ejercer el control automático de constitucionalidad del respectivo proyecto de ley estatutaria, y en lo referente al tema de las restricciones, la Corte declaró, en Sentencia C 179 de 1994 que *“[d]urante los estados de excepción, especialmente en el caso de guerra exterior o conmoción interior, el legislador está autorizado para establecer restricciones a la libre circulación y residencia de las personas; en consecuencia, el Presidente de la República, en dichos períodos, puede válidamente señalar las limitaciones que las circunstancias hagan aconsejable, por razones de seguridad nacional o de orden público, como para proteger la vida de las personas, su salud, u otros de sus derechos fundamentales”*.<sup>10</sup>

Entonces, *“...la Corte Constitucional puntualizó que es viable por razones de prevalencia del interés general, establecer reglas que obliguen al individuo y le resten posibilidades de movimiento en el territorio, siempre que no se soslayen los principios, valores y derechos constitucionales”*.<sup>11</sup>

En sentencia C 511 de 2013 estimó que el derecho de la libertad no es *incondicional*, pues es posible establecer limitaciones a su ejercicio, *“buscando conciliarla con otros derechos o con los principios rectores de todo el sistema”*. Lo anterior, sin que tales restricciones conlleven la *“supresión o el*

manera accesible a todos los grupos en situación de vulnerabilidad, de forma desagregada sobre los impactos de la pandemia y los gastos de emergencia, desagregados de acuerdo con las mejores prácticas internacionales. En los casos de postergación de los plazos de solicitudes de información en asuntos no vinculados a la pandemia, los Estados deberán fundamentar la negativa, establecer un espacio temporal para cumplir la obligación y admitir la apelación de estas resoluciones.

33. Asegurar que cualquier responsabilidad ulterior que se pretenda imponer por la difusión de información u opiniones, basada en la protección de los intereses de salud pública –aun de manera temporal–, se establezca por ley, de modo proporcional al interés imperioso que la justifica y se ajuste estrechamente al logro de ese legítimo objetivo.

34. Observar un especial cuidado en los pronunciamientos y declaraciones de los funcionarios públicos con altas responsabilidades respecto de la evolución de la pandemia. En las actuales circunstancias, constituye un deber que las autoridades estatales informen a la población, y al pronunciarse al respecto, deben actuar con diligencia y contar en forma razonable con base científica. También, deben recordar que están expuestos a un mayor escrutinio y a la crítica pública, aun en períodos especiales. Los gobiernos y las empresas de Internet deben atender y combatir de forma transparente la desinformación que circula respecto de la pandemia. 15

35. Proteger el derecho a la privacidad y los datos personales de la población, especialmente de la información personal sensible de los pacientes y personas sometidas a exámenes durante la pandemia. Los Estados, prestadores de salud, empresas y otros actores económicos involucrados en los esfuerzos de contención y tratamiento de la pandemia, deberán obtener el consentimiento al recabar y compartir datos sensibles de tales personas. Solo deben almacenar los datos personales recabados durante la emergencia con el fin limitado de combatir la pandemia, sin compartirlos con fines comerciales o de otra naturaleza. Las personas afectadas y pacientes conservarán el derecho a cancelación de sus datos sensibles.

36. Asegurar que, en caso de recurrir a herramientas de vigilancia digital para determinar, acompañar o contener la expansión de la epidemia y el seguimiento de personas afectadas, éstas deben ser estrictamente limitadas, tanto en términos de propósito como de tiempo, y proteger rigurosamente los derechos individuales, el principio de no discriminación y las libertades fundamentales. Los Estados deben transparentar las herramientas de vigilancia que están utilizando y su finalidad, así como poner en marcha mecanismos de supervisión independientes del uso de estas tecnologías de vigilancia, y los canales y mecanismos seguros para recepción de denuncias y reclamaciones.

37. Garantizar que no se realicen detenciones arbitrarias durante la vigencia de estados de emergencia o restricciones a la circulación de las personas, y que toda detención cuente con el debido control judicial, de conformidad con los estándares.

<sup>7</sup> [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020XC0417\(07\)&from=ES](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020XC0417(07)&from=ES)

<sup>8</sup> Corte constitucional colombiana sentencia SU- 257 de 1997 Magistrado Ponente: Dr. JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

<sup>9</sup> Ibid.

<sup>10</sup> Ibid.

<sup>11</sup> Ídem

*desvanecimiento del derecho fundamental*”, pues se entiende que no pueden desconocer su núcleo esencial, no siendo posible que el ejercicio de tal libertad sea impracticable, a través de medidas que impidan su ejercicio en su “*sustrato mínimo e inviolable*”<sup>12</sup>

Igualmente, en esta providencia, la Corte puntualizó que es viable por razones de prevalencia del interés general, establecer reglas que obliguen al individuo y le resten posibilidades de movimiento en el territorio, siempre que no se soslayen los principios, valores y derechos constitucionales.

**Análisis de las decisiones en casos similares.**

En torno al asunto se han emitido los siguientes pronunciamientos:

No. De proceso	Juez o Tribunal que la emitió	Fecha de emisión de la sentencia	Situación fáctica	Problema jurídico desarrollado	Consideraciones y decisión
25000-2315-000-2020-00426-00	Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Tercera – Subsección C	14 de abril de 2020	Ciudadano que no pudo viajar de Houston (Texas – EE. UU.) a Colombia al haber sido suspendido su vuelo con ocasión del cierre del tráfico aéreo en Colombia	Determinar si las entidades accionadas vulneraron los derechos fundamentales de locomoción, vida, salud e igualdad del accionante en las circunstancias de las medidas extraordinarias impuestas durante el estado de emergencia desatado por el COVI-18 que llevó a no habilitar su regreso al país.	<p>Realizó el análisis de los estados de excepción y el alcance sobre los derechos fundamentales.</p> <p>Precisó las causas de la declaratoria de emergencia y las restricciones sobre el transporte aéreo. Estudió el derecho fundamental de locomoción en estados de excepción y destacó la importancia de los derechos a la salud y unidad familiar como desarrollo de la dignidad humana.</p> <p>Señalo que las entidades no atendieron las obligaciones que les asistían, pues si bien contaban con normativas que permitían el ingreso de colombianos por vía humanitaria lo cierto es que nunca desarrollaron acciones positivas para dar solución a quienes enfrentaban la situación de encontrarse fuera del país sin condiciones mínimas de subsistencia.</p> <p>Por ende, tuteló los derechos fundamentales del accionante y ordenó a las entidades la ejecución del protocolo impuesto por la Resolución 1032 de 2020.</p>
25000-2315-000-2020-00428-00	Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Segunda – Subsección D	16 de abril de 2020	Ciudadano que no pudo viajar de Houston (Texas – EE. UU.) a Colombia al haber sido suspendido su vuelo con ocasión del cierre del tráfico aéreo en Colombia	Concentró su problema jurídico en determinar la procedencia de la acción de tutela para amparar los derechos de un ciudadano que se encontraba en Houston y ante las restricciones contenidas en el Decreto 429 del 20 de marzo de 2020 y la Resolución 1032 no había podido regresar al país.	<p>Destacó los antecedentes y normativa que conllevó a la declaratoria de emergencia, citando el Decreto 429 del 20 de marzo de 2020 y la Resolución 1032 del 8 de abril de 2020.</p> <p>Indico que la acción de tutela no es el mecanismo procedente para debatir los actos administrativos y decisiones legislativas adoptadas por el gobierno nacional con ocasión de la declaratoria de emergencia.</p> <p>Analizó la libertad de locomoción, reconociendo que no es un derecho absoluto, así como que las medidas adoptadas son una expresión del deber de solidaridad social que le asiste a los ciudadanos.</p> <p>Declaró la improcedencia de la acción de tutela y por ende negó el amparo solicitado.</p>
25000-2315-	Tribunal Administrativo	17 de abril de 2020	Ciudadano que no pudo	Si las accionadas	Consideró que la acción de tutela era el mecanismo procedente ante la emergencia

<sup>12</sup> Corte constitucional Sentencia C-511 del 2013 MP Nilson Pinilla Pinilla



000-2020-00429-00	de Cundinamarca – Sección Tercera – Subsección A		viajar de Houston (Texas – EE. UU.) a Colombia al haber sido suspendido su vuelo con ocasión del cierre del tráfico aéreo en Colombia	habían vulnerado los derechos fundamentales del demandante ante la suspensión de su vuelo, que fue adquirido con anticipación, situación desarrollada en virtud del Decreto Legislativo 439 del 20 de marzo de 2020	<p>desarrollada por el COVID-19.</p> <p>Señaló las normas de restricciones impuestas por el gobierno nacional y el contenido de la Resolución 1032 de 2020, analizando además el contenido esencial y límites del derecho a la libertad de locomoción.</p> <p>Precisó que las medidas restrictivas impuestas eran necesarios, proporcionales y justificadas, destacando que la existencia del protocolo garantizaba el núcleo esencial del derecho, por lo cual negó el amparo.</p>
25000-2315-000-2020-00427-00	Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Segunda – Subsección B	17 de abril de 2020	Ciudadano que no pudo viajar de Houston (Texas – EE. UU.) a Colombia al haber sido suspendido su vuelo con ocasión del cierre del tráfico aéreo en Colombia	Determinar la procedencia de la acción de tutela para amparar los derechos de un ciudadano que se encontraba en Houston y ante las restricciones contenidas en el Decreto 429 del 20 de marzo de 2020 y la Resolución 1032 no había podido regresar al país.	<p>Citó las normas expedidas con ocasión de la declaratoria de emergencia.</p> <p>Considero que el accionante cuenta con mecanismos ordinarios de defensa para debatir los actos administrativos expedidos por el gobierno nacional, lo cierto es que las condiciones mundiales relacionadas con el COVID-19 facilitan la vulneración de derechos fundamentales por lo cual procedió al estudio de los derechos invocados.</p> <p>Hizo alusión a los derechos fundamentales de libertad de locomoción, mínimo vital, salud, vida, seguridad social, trabajo e igualdad</p> <p>Precisó que las particularidades del caso determinaban que el ciudadano debía ser repatriado, ya que se encontraba en el extranjero de paso, permaneciendo en condiciones de abandono al no tener como comer, obtener alojamiento y demás servicios asistenciales que se resultan vitales más aun ante la situación del COVID-19, por lo cual amparó los derechos fundamentales de libre locomoción y mínimo vital ordenando la repatriación del ciudadano.</p>
11001-3343-064-2020-00077-00 (82 procesos acumulados)	Juzgado 64 Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá	27 de abril de 2020	Ciudadanos que residen en Australia cuyas condiciones de visado se vencen próximamente o se encuentran vencidas, y carecen de los medios económicos para su sostenimiento en dicho lugar	Determinar si la solicitud de amparo resulta procedente para permitir la entrada de los accionantes a territorio nacional, cuestionando “indirectamente” los decretos legislativos emitidos por el gobierno nacional para detener la pandemia COVID-19 y de ser procedente establecer si se vulneraron los derechos	<p>Realizó el análisis de la procedencia de la acción de tutela, indicando que la imposibilidad de retorno de los colombianos residentes en Australia radica en la existencia del Decreto 439 de 2020 que cerró las fronteras aéreas, que, si bien la pretensión no es anularlo, la consecuencia directa de acceder al amparo sería la inaplicación de las disposiciones normativas en él contenidas.</p> <p>Informó que ello sería admitir que a través de la acción de tutela se cuestione la legalidad y constitucionalidad de un acto general, que posee un control automático por la Corte Constitucional, por lo cual negó el amparo al ser improcedente la acción de tutela como mecanismo para debatir decretos legislativos de índole general.</p>

				fundamentales de los accionantes.	
11001-3343-064-2020-00074-00 (4 procesos acumulados)	Juzgado 24 Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá	27 de abril de 2020	Ciudadanos que se encuentran en Panamá, con dificultades económicas, sin trabajo y solicitando su repatriación	Determinar si se vulneraron los derechos fundamentales a la dignidad humana, vida, igualdad, salud e integridad personal de los accionantes, que consideran que las entidades demandadas no adoptaron las medidas necesarias para su repatriación sin costo alguno y la obtención de un subsidio para su mantenimiento básico.	<p>Destacó la procedencia de la acción de tutela ya que desarrolla la presunta vulneración y perjuicio inminente de los derechos fundamentales con ocasión de la emergencia del COVID-19.</p> <p>Realizó un análisis normativo de las disposiciones expedidas por el gobierno nacional para prevenir y contener la propagación del COVID-19.</p> <p>Señaló que las autoridades consulares en Panamá han desarrollado una serie de programas asistenciales para ayudar a los colombianos que residen en Panamá.</p> <p>Indicó que el otorgamiento de subsidios escapa de la esfera funcional de las entidades demandadas.</p> <p>No obstante, consideró procedente amparar los derechos de los accionantes, ordenando la repatriación de los ciudadanos en los términos de la Resolución 1032 de 2020.</p>

En sentencias del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, secciones segunda y tercera, números de radicado 25000-23-15-000-2020-00426-00 y 25 000 2315 000 2020 00429 00, respectivamente, hicieron alusión a estos derechos, resaltando el artículo 24 de la Constitución Política de Colombia, donde se establece 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.”*, explicando que este derecho tiene relación con la libertad personal y cuando existe una familia, con el derecho a la protección de misma.

La Sentencia T-747 de 2015 recordó que existen, convenios y tratados internacionales que han incorporado la libertad de locomoción, entre los cuales está el artículo 13 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y el artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, donde se resalta que 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, recordando lo dicho por esa misma alta Corte en la Sentencia T-257 de 1993<sup>13</sup>.

De esta forma Corte aclaró que la libertad de locomoción no es un derecho absoluto por lo cual está sujeto a restricciones, es afectado legítimamente cuando se da aplicación de sanciones penales, e incluso la jurisprudencia constitucional ha reconocido su limitación, porque es necesario hacer una interpretación armónica de la función social de la propiedad (art. 58 CP), la prevalencia del interés general (art. 1 CP), la protección de la integridad del espacio público (art. 82 CP) y la igualdad (art. 13 CP) y la libertad de locomoción (art. 24 CP).

En este caso, ante la situación generalizada por la pandemia a nivel mundial, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, formuló entre sus recomendaciones:

13 “La Constitución faculta al legislador para establecer limitaciones a la libertad de locomoción. Estas pueden ser necesarias cuando el orden público se encuentre gravemente alterado. Igualmente pueden justificarse, entre otras, por razones de planeación rural o urbana, por motivos culturales o para proteger zonas de reserva natural. La misma Constitución prevé un tratamiento especial para el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina (art. 310). De la Constitución también se derivan obvias restricciones a esa libertad en la propiedad privada (art. 58), y en los resguardos indígenas (arts. 319 y 330), ya que estas normas establecen que la propiedad de los resguardos es colectiva y no enajenable y facultan a los Consejos Indígenas para velar por la aplicación de las normas legales sobre usos del suelo y poblamiento de sus territorios. Y en las zonas de reserva natural, como se deduce de la norma constitucional que protege el derecho al ambiente sano (art. 79), con la preservación de las áreas de especial importancia ecológica”<sup>[34]</sup>.

*“Garantizar el derecho de regreso y la migración de retorno a los Estados y territorios de origen o nacionalidad, a través de acciones de cooperación, intercambio de información y apoyo logístico entre los Estados correspondientes, con atención a los protocolos sanitarios requeridos y considerando de manera particular el derecho de las personas apátridas de retornar a los países de residencia habitual, y garantizando el principio de respeto a la unidad familiar.” (Artículo 60 de la Resolución No. 1/2020 Pandemia y Derechos Humanos en Las Américas, Adoptada el 10 de abril de 2020).*

Entonces la limitación de los derechos fundamentales como el de locomoción en situaciones de un Estado de Emergencia es legítima, siempre que no se vulnere el núcleo esencial del derecho y se garanticen mecanismos eficaces para su debido ejercicio<sup>14</sup>.

## CASO CONCRETO

La accionante pretende que se le tutelen sus derechos a la libre locomoción en conexidad con la vida, salud, seguridad social, educación, libertad de profesión y oficio y el principio de la dignidad humana e integridad física y social y con ello que las accionadas realicen todas las acciones necesarias para su repatriación en las condiciones que se dispongan y con todas las medidas de seguridad y salubridad que se establezcan.

Es del caso precisar que en esta acción de tutela no se solicita la inexecutable de los Decretos 417, 637, 439 o 569 de 2020, estos últimos frente al desembarque con fines de ingreso o conexión en territorio colombiano, de pasajeros procedentes del exterior, por vía aérea. De esta manera, no se encuentra que con las peticiones se pretenda una excepción a la aplicación del Decreto 439 de 2020 o del Decreto 569 de 2020, en cuanto estas normas permiten el derecho al retorno y no limita de manera absoluta el derecho al tránsito por el país<sup>15</sup>.

De otro lado, el Gobierno Nacional, previó la difícil situación en la cual se encuentra un alto número de connacionales que no tuvieron la oportunidad de regresar al país y ha permitido que cientos de ciudadanos *“varados en el exterior”* hayan retornado y estén retornando a Colombia<sup>16</sup>.

Organismos nacionales como la Unidad Administrativa Especial de Migración Colombia, en ejercicio de sus funciones de autoridad de vigilancia y control migratorio<sup>17</sup>, han desarrollado un protocolo para evaluar la situación de cada uno de los colombianos en el exterior y la repatriación de estos<sup>18</sup>.

<sup>14</sup> TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA, SECCIÓN TERCERA, SUBSECCIÓN “A”, sentencia del diecisiete (17) de abril de dos mil veinte (2020); Magistrada Ponente: Bertha Lucy Ceballos Posada, Radicación: 25 000 2315 000 2020 00429 00, Accionante: Yeison Jaramillo Gómez, Accionados: presidente de la República, Ministerio de Relaciones Exteriores y otros

<sup>15</sup> en cuanto establece:.- El desembarque con fines de ingreso de pasajeros o conexión en territorio colombiano, en caso de emergencia humanitaria, caso fortuito o fuerza mayor, previa autorización de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil y la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, en el marco de sus competencias.- Los tripulantes, personal técnico y directivo, y acompañantes a la carga de empresas de carga aérea, quienes deberán cumplir con el protocolo establecido por el Ministerio de Salud y Protección Social y la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil. - Los pasajeros excepcionalmente admitidos deberán cumplir con las medidas sanitarias de prevención de contagio que adopte el Ministerio de Salud y protección Social y demás autoridades competentes sobre este asunto en particular.

<sup>16</sup> <https://www.cancilleria.gov.co/en>

<sup>17</sup> De conformidad con el Decreto 4062 de 2011

<sup>18</sup> **“ARTÍCULO 3.** De las obligaciones del ciudadano nacional o extranjero residente a repatriar. Los nacionales y extranjeros radicados en Colombia que pretendan ser objeto de la repatriación humanitaria, deberán brindar la siguiente información para que se evalúe si es procedente o no su ingreso a territorio nacional:

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

a. Nombres completos.

b. Documento de identidad colombiano y número de pasaporte.

c. Para extranjeros residentes permanentes, incluir también nacionalidad y número de cédula de extranjería.

d. Estado migratorio y tiempo en que se encuentra el connacional en el exterior (Residente, turismo, irregular, etc.).

e. Eventuales condiciones especiales como discapacidad, condiciones médicas, menores de edad, entre otras.

f. Tipo de parentesco, en caso de que aplique.

g. Dirección en Colombia, correo electrónico y teléfono celular.

h. Nombre y teléfono de contacto de un familiar en Colombia.

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

3.3. Asumir los costos de transporte desde el exterior.

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

Los lineamientos entregados por este organismo deben ser completados en su totalidad por lo connacionales que desean ingresar al país. También, con la finalidad de proteger los habitantes del territorio nacional y contener la propagación de coronavirus Covid 19, es de obligatorio cumplimiento que el connacional entregue información acertada sobre su estado de salud, caso en el cual, de encontrarse afectada deberá ser atendido en el país donde se produjo el contagio.

Para el asunto en concreto, debe tenerse en cuenta que el Ministerio de Relaciones Exteriores y la Embajada de Colombia en Argentina solo han brindado la información relacionada con la Resolución 1032 de 2020 a la accionante.

Se recuerda que el proceso de repatriación está regido por los protocolos y guías establecidas por las entidades nacionales, más concretamente, los señalados por el Decreto 1031 de 2020 proferido por Migración Colombia, que dan lugar incluso a que el costo del viaje sea asumido por el connacional.

Conforme a la normatividad expuesta en los acápites anteriores se debe amparar el derecho de libertad de locomoción en la presente acción, por las razones que se establecen a continuación:

SANDRA MILENA CELY MORENO viajó a Buenos Aires Argentina el 08 de marzo de 2020, según lo manifestó en su declaración y de la que aportó fotografía del pasaporte No. AT145852 con sellos de ingreso del 07 de marzo de 2020, para trabajar en el laboratorio Reyes y acceder a educación gratuita, de acuerdo a las políticas académicas de ese país receptor.

De manifestación expresa de la accionante, se corroboró que la misma puede costear el valor que genere el tiquete de traslado de retorno a Colombia, con tal de acceder a un vuelo humanitario<sup>19</sup> que la retorne con su familia.

El 17 de abril de 2020, envió mail a la Cancillería de Colombia, describiendo su situación y requiriendo ayudas, a lo que recibió como respuesta un comunicado en el que se le informó que su situación se podría en conocimiento del Consulado de Colombia en Buenos Aires (Fl.12-13).

El 19 de abril de 2020, efectuó ante la Cancillería de Colombia, "SOLICITUD DE RETORNO EN LINEA" con número 000200000036445 allegando sus datos personales, para acceder a las ayudas, y al registro como beneficiaria de vuelos humanitarios, sin embargo, recibió como respuesta una Cartilla dispuesta por el Gobierno de Buenos Aires, para personas Argentinas desamparadas (Fl. 11).

Según narró la accionante, perdió su empleo en el laboratorio Reyes, por cuenta de las medidas tomadas en ese país frente al COVID-19 y sus familiares en Colombia, debido a la misma situación, no están en condiciones de ayudarla ni siquiera con los recursos necesarios para subsistir en el territorio argentino.

El 17 de marzo de 2020, el Gobierno Nacional a través del Decreto 417 de 2020 declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica en Colombia, desarrollando una serie de restricciones, entre ellas se destacan el aislamiento obligatorio y por medio del Decreto 439 de 2020 la suspensión del desembarque con fines de ingreso y conexión al territorio colombiano por 30 días calendario a

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"<sup>18</sup>.

<sup>19</sup> Que si estoy dispuesta a asumir el costo del ticket, teniendo en cuenta el valor del último vuelo humanitario que tuvo un costo de 150 dólares o menos ya que el momento no cuento con recurso económico o un ingreso debido a la cuarentena obligatoria en estos dos meses por ende no tengo recurso alguno, **pero conocidos me pueden ayudar o conseguir un préstamo y así acceder a un vuelo humanitario.**" (Resaltado del despacho).

partir del 23 de marzo de 2020, que establecer como excepciones: (i) la emergencia humanitaria, (ii) el transporte de carga y mercancía y (iii) caso fortuito o fuerza mayor, previa autorización de las Unidades Administrativas Especiales de Migración Colombia y Aeronáutica Civil.

El 6 de mayo de 2020 el Gobierno expide el Decreto 637 de 2020, mediante el cual declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días calendario, contados a partir de la vigencia del decreto. Período para ejercer las facultades del artículo 215 de la Constitución Política, a fin de conjurar la crisis.

En cuanto al tiempo de esta restricción aérea, el Decreto Legislativo 569 del 15 de abril de 2020, estableció que su extensión se prolongará durante el término que dure la emergencia sanitaria declarada por el Ministro de Salud y Protección Social, con ocasión de la pandemia derivada Coronavirus COVID-19, o durante el término de cualquier emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19, de modo tal que, si se considera que el Estado de Emergencia fue declarado mediante el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020, su extensión máxima será de 90 días de acuerdo al art. 215 de la Constitución.

A nivel reglamentario, el 8 de abril de 2020 fue proferida por la Unidad Administrativa Especial de Migración Colombia la Resolución 1032 de 2020, a través de la cual se estableció el protocolo para el regreso al país de ciudadanos colombianos y extranjeros residentes permanentes que se encuentren en condición vulnerable en el extranjero, para lo cual el solicitante debe remitir la siguiente información:

- Nombre
- Documento de identidad
- No. De pasaporte
- Estado migratorio
- La descripción de condiciones especiales
- Parentesco (de ser el caso)
- Correo electrónico
- Número de celular
- Número telefónico de contacto de familiares en Colombia
- Aportar información sobre su estado de salud y si ha tenido o tiene síntomas de COVID-19
- Asumir los costos de su transporte
- Asumir los costos que generen las medidas de autoaislamiento que debe cumplir al lugar donde desembarque en Colombia
- Al llegar al país diligenciar el formulario de Migración Colombia.

1. La acción de tutela resulta procedente primero porque, como ya se dijo, la accionante en ningún momento pretende debatir el contenido de los decretos legislativos y administrativos, proferidos por el Gobierno Nacional, con ocasión de la declaratoria de emergencia generada a partir del COVID-19, ya que precisamente son las normas contenidas dentro del Decreto 439 de 2020 y las de la Resolución 1032 de 2020, las que permiten su regreso ante las precarias situaciones que podría experimentar en Argentina al no tener los medios económicos de sustento ante la posibilidad de quedarse sin donde vivir.

2. El Decreto 439 de 2020 es claro en permitir el tránsito aéreo con fines humanitarios, cuyo trámite debe ser desplegado por el Ministerio de Relaciones Exteriores, que contacta y logra establecer acuerdos con las aerolíneas, procediendo Migración Colombia y la Aeronáutica Civil a autorizar según sus funciones específicas, el arribo del vuelo y sus pasajeros. Lo mismo hace el Decreto 569 de 2020.

3. La accionante de ninguna manera pretende sustraerse de las obligaciones impuestas por las mencionadas normas, ni pretende que se reabra libremente el tráfico aéreo, sino que dadas sus condiciones de vulnerabilidad, tales como encontrarse condicionado su por la falta de asistencia



médica, la ausencia de recursos económicos para su sostenimiento, la imposibilidad de acceder a un empleo y la ausencia de medios económicos de su familia para sufragar sus gastos, se le permita regresar a su país de origen cumpliendo la totalidad de los requisitos exigidos para tal fin.

4. Se observa que la situación de la accionante es insostenible pues pone en alto riesgo sus condiciones mínimas vitales, ya que en poco tiempo se quedará sin donde vivir dada la imposibilidad económica de sostenerse; las condiciones vitales de la accionante no pueden solucionarse porque el país argentino, a la fecha no le ha asignado ningún beneficio por no cumplir con los requisitos de residencia y Colombia no ha brindado ninguna respuesta o solución.

5. Así las cosas, resulta cierta e inminente la posibilidad de que la accionante vea vulnerados sus derechos fundamentales, pues se reitera, carece de empleo, no posee las condiciones de sostenimiento que exige Argentina y no tiene atención médica, por lo cual ante la ausencia de soluciones efectivas, hasta la fecha la señora CELY MORENO, va a ver mermadas sus condiciones vitales, y es precisamente la configuración de ese perjuicio inminente la que se pretende evitar con la acción de tutela.

6. Dadas estas condiciones, con el impedimento del derecho al retorno, a la tutelante se le restringe el derecho a disfrutar y ser parte integrante activo de su familia, de disfrutar de la unidad de la familia y su protección como derecho fundamental.

Igualmente, se tiene que el núcleo esencial del derecho a la libre locomoción se encuentra afectado en el caso concreto dado que el tránsito aéreo entre Colombia y Argentina opera solo para vuelos humanitarios. Si bien es cierto, se han dispuesto de los mecanismos jurídicos para gestionar la repatriación humanitaria, también lo es que en la aplicación de esta acción la tutelante ha aceptado sufragar los gastos de transporte aéreo así como los que se generen con ocasión al autoaislamiento preventivo en Colombia, razón por la que se tutelará el derecho a la libre locomoción para reingreso al país de Sandra Milena Cely Moreno, con el fin de evitar un perjuicio irremediable previo al cumplimiento de todo el protocolo vigente a la fecha plasmado mediante Resolución 1032 del 8 de abril de 2020.

En consecuencia, se ordenará a la Ministra de Relaciones Exteriores de Colombia y, al Embajador de la República de Colombia en Argentina realizar las actuaciones administrativas necesarias para la repatriación de la tutelante Sandra Milena Cely Moreno considerando está dispuesta a asumir el costo del vuelo de carácter humanitario así como los que se generen con ocasión al autoaislamiento preventivo en Colombia.

Una vez determinada la fecha y hora del vuelo directo, cada una de las entidades y la sociedad en mención, de conformidad con sus funciones deberán emitir las autorizaciones a que haya lugar y velarán por que el vuelo humanitario cumpla las condiciones de salubridad establecidas en el Decreto 439 de 2020, en el procedimiento de transporte aéreo para la repatriación de colombianos en el exterior y en la Resolución 1032 de 2020, para que no se materialice un perjuicio irremediable que haga perder la esencia del presente medio constitucional

Determinada la fecha y hora del vuelo directo, cada una de las entidades, de conformidad con sus funciones deberán emitir las autorizaciones a que haya lugar y velarán por que el vuelo humanitario cumpla las condiciones de salubridad establecidas en el Decreto 439 de 2020, en el procedimiento de transporte aéreo para la repatriación de colombianos en el exterior y en la Resolución 1032 de 2020.

En mérito de lo expuesto, el **JUZGADO DIECISIETE (17) ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ** administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

**RESUELVE:**

**PRIMERO: TUTELAR** el derecho fundamental a la libre locomoción de Sandra Milena Cely Moreno, identificada con cédula de ciudadanía número 1.030.539.758 de Bogotá, con el fin de evitar la configuración de un perjuicio irremediable a sus derechos fundamentales.

**SEGUNDO:** ORDENAR al Ministra de Relaciones Exteriores de Colombia y, al Embajador de la República de Colombia en Argentina realizar las actuaciones administrativas necesarias para la repatriación de la tutelante Sandra Milena Cely Moreno considerando está dispuesta a asumir el costo del vuelo de carácter humanitario, así como los que se generen con ocasión al autoaislamiento preventivo en Colombia.

Dentro de las 48 horas siguientes a la notificación de esta sentencia, deberán informar a la tutelante sobre la fecha y hora de su retorno, el costo del vuelo y el aeropuerto de salida de Argentina e ingreso a Colombia de ser posible antes de finalizar el mes de mayo o a principios del mes de junio de 2020

Una vez determinada la fecha y hora del vuelo directo, cada una de las entidades y la sociedad en mención, de conformidad con sus funciones deberán emitir las autorizaciones a que haya lugar y velarán por que el vuelo humanitario cumpla las condiciones de salubridad establecidas en el Decreto 439 de 2020, en el procedimiento de transporte aéreo para la repatriación de colombianos en el exterior y en la Resolución 1032 de 2020, para que no se materialice un perjuicio irremediable que haga perder la esencia del presente medio constitucional.


**TERCERO:** Negar las demás pretensiones

**CUARTO:** Notificar esta decisión en los términos previstos en el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

**QUINTO:** la presente decisión podrá impugnarse ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca dentro de los tres (3) días siguientes a su notificación. En el evento de no ser impugnado el expediente se remitirá a la Corte Constitucional para su eventual revisión (art. 31 Decreto 2591 de 1991). En caso de ser excluido se ordena su archivo inmediato previo registro por el sistema siglo XXI

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,**

JARA



LUZ MATILDE ADAIME CABRERA  
Juez