

**REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL**



**JUZGADO TERCERO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ
SECCIÓN PRIMERA**

Bogotá, D.C., siete (7) de mayo de dos mil veinte (2020)

Expediente: 11001 3334 003 2020-000-0073-00
Accionante: Valeria Villegas Cadavid
Accionados: Ministerio de Relaciones Exteriores, Consulado de Colombia en Quito, Ministerio del Interior, Unidad Administrativa Especial de Migración Colombia y Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil

ACCIÓN DE TUTELA

Procede el Despacho a resolver la solicitud de tutela presentada por la señora Valeria Villegas Cadavid en contra de la Nación – Ministerio de Relaciones Exteriores, Consulado de Colombia en Quito, Ministerio del Interior, Unidad Administrativa Especial de Migración Colombia y Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil.

1. ANTECEDENTES

La accionante sustentó su solicitud en los siguientes:

1.1. Hechos

Aduce que se encuentra en Montañita-Ecuador, por motivos de turismo, habiendo ingresado a dicho país el 13 de marzo de 2020, y tenía presupuestado su regreso para el día 30 de marzo de 2020.

Indica que toda su familia se encuentra en Colombia y no cuenta con aseguramiento en salud en Ecuador.

Advierte que es paciente asmática y los medicamentos que requiere para tratarla no se encuentran en el Ecuador, por lo que se pone en riesgo su salud y vida al no poder acceder al tratamiento médico que requiere.

Indica que el Consulado había organizado un vuelo para repatriar los colombianos en el Ecuador, pero desafortunadamente fue cancelado sin justificación alguna, cuando se había generado una altísima expectativa con el anuncio del Consulado.

Señala que conforme al artículo publicado por la BBC el 2 de abril de 2020, debido a la pandemia del Covid-19, Ecuador ocupa el segundo lugar en número de muertes después de Brasil.

Precisa que se le vulnera el derecho fundamental a la Igualdad, en la medida en que el Gobierno de Colombia ha adelantado acciones tendientes para repatriar nacionales que se encontraban en otros países como Wuhan, Emiratos Árabes, entre otros.

Considera que debe garantizarse la protección a los derechos fundamentales, a la salud, igualdad, a la libre circulación, locomoción, residencia, vida y unidad familiar; así como el derecho fundamental a los intereses superiores de los menores de edad.

1.2. Pretensiones

Solicita se amparen los derechos fundamentales que considera vulnerados y desconocidos por parte de las entidades accionadas, en consecuencia, se les ordene, a través de su representante legal o quien haga sus veces, lo siguiente:

1. Adoptar las medidas y acciones inmediatas, tendientes para que, junto con el Gobierno de Ecuador, se coordine su repatriación a la República de Colombia.
2. Que el Gobierno de Colombia sufrague los gastos inherentes al traslado.

1.3. Trámite procesal

Recibida la acción constitucional mediante correo electrónico del 23 de abril de 2020, por auto del día siguiente se admitió la presente acción de tutela, providencia que fue debidamente notificada por correo electrónico.

En dicho proveído, se negó la medida cautelar solicitada y se vinculó a la embajada de Colombia en Ecuador y al Ministerio del Interior.

Asimismo, se ordenó correr traslado por el término de 2 días, a la Ministra del Interior, a la Ministra de Relaciones Exteriores, al Embajador de Colombia en Ecuador, al Cónsul de Colombia en la ciudad de Quito-Ecuador, al Director de Migración Colombia y al Director de la Aeronáutica Civil, para pronunciarse sobre los hechos expuestos por la accionante.

1.4. Contestación de la acción constitucional

1.4.1 Migración Colombia

Precisó que esa Unidad está a cargo de las funciones de vigilancia y control migratorio, verificación y extranjería del Estado Colombiano, encargada 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.

Por ello, procedió a solicitar a la Regional Andina de la UAEMC, informe sobre el último movimiento migratorio de la accionante que recibió a través de correo electrónico institucional el día 27 abril de 2020 y que indica la salida de la accionante del territorio nacional con destino a Ecuador el 13 de marzo de 2020.

Hace referencia a las medidas adoptadas por el Gobierno Nacional con relación al COVID -19 para precisar que, respecto de la programación de vuelos y rutas, la Aeronáutica Civil, es la entidad encargada de controlar, supervisar y asistir la operación y navegación aérea que se realice en el

espacio aéreo sometido a la soberanía nacional, competencia ajena a esa Unidad.

Agrega que en el evento en que el Ministerio de Relaciones Exteriores decida adelantar los trámites de retorno o los medios que considere pertinentes para los ciudadanos que se encuentran en el exterior para que puedan regresar el país, esa Unidad podrá brindar el apoyo para el ingreso al país de la accionante como lo establece la Resolución 1032 de fecha 8 de abril de 2020, en la que se imparten las directrices en materia migratoria para aquellos ciudadanos colombianos y extranjeros residentes permanentes en Colombia, que deseen retornar al país en el lapso establecido en dicha normativa.

Por otra parte, advierte la falta de legitimación en la casusa por pasiva, teniendo en cuenta que: i) Esa entidad carece de competencia para atender las pretensiones incoadas por la ciudadana colombiana VALERIA VILLEGAS CADAVID ii) Esta Unidad no ha vulnerado de manera alguna los derechos fundamentales de la accionante 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. Y tampoco tiene competencia para autorizar o coordinar vuelos o traslados humanitarios, pues la mismas se circunscribe al control migratorio, por lo tanto, no es posible acceder a las pretensiones de los accionante.

1.4.2. Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil

Indicó las medidas adoptadas para enfrentar el COVID -19, para resaltar que frente al servicio de transporte aéreo, 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, no han podido regresar a Colombia, es así como las diferentes aerolíneas están realizando una serie de vuelos denominados charter 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.

En correlación con lo anterior, el Ministerio de Salud y Protección Social, la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil y la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, establecieron el procedimiento para el transporte aéreo con fines humanitarios de repatriación, ambulancias aéreas y mensajería que transportan progenitores hematopoyéticos, en la cual de manera específica estableció:

“7. Procedimiento repatriación connacionales.

7.1. La repatriación de connacionales debe ser coordinada a través de la embajada o consulado colombiano del país de origen del vuelo.

7.2. La Cancillería de manera directa, o a través de la representación diplomática donde se origina el vuelo, debe informar a Migración Colombia y a la Aeronáutica Civil sobre las características del vuelo, itinerarios, puntos de contacto, listado de viajeros y demás información que tenga a su alcance, solicitando la autorización de ingreso del mismo.

7.3. Recibida esta solicitud, las dos entidades de manera breve procederán a pronunciarse sobre la viabilidad del ingreso, incluyendo las recomendaciones pertinentes.

7.4. De manera previa, el operador del vuelo debe remitir a Migración Colombia la relación de pasajeros y tripulantes, mediante el esquema de reporte API que está establecido.

7.5. Los ocupantes del vuelo deben contar con todas las medidas de seguridad biológica sugeridas como tapabocas, 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.

7.6. Preferiblemente, previo al embarque de los repatriados se deberá realizar una prueba diagnóstica de COVID-19, esta prueba deberá ser negativa, en ningún caso se podrá embarcar un connacional o tripulante, al que se le haya realizado la prueba con resultado positivo. Todos los connacionales con sintomatología respiratoria o indicativa de COVID-19 no podrán embarcarse en el territorio de origen. Las entidades territoriales de salud realizarán a los repatriados, a su llegada al país, la prueba diagnóstica de COVID-19, si así lo estiman conveniente. 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.

7.7. El connacional debe cumplir con el diligenciamiento vía web del formulario de Control Preventivo Contra el Coronavirus disponible en el siguiente [enlace https://www.migracioncolombia.gov.co/controlpreventivocontraelcoronavirus](https://www.migracioncolombia.gov.co/controlpreventivocontraelcoronavirus).

7.8. Antes del procedimiento migratorio, los ocupantes del vuelo deben ser valorados por parte de la Entidades Territoriales de Salud, quienes tomarán la temperatura, se hará anamnesis, se darán las indicaciones generales de cuarentena y se proporcionará el número de la Secretaría de Salud correspondiente para que si presenta sintomatología compatible con COVID-19, sea reportado de manera inmediata.

7.9. En caso que las autoridades sanitarias, detecten que un viajero, sea pasajero o tripulante, presenta síntomas similares al Covid-19, junto con el concesionario deben proceder evacuarlo por un área diferente a los espacios convencionales de atención al público y aplicar las valoraciones, aislamientos, exámenes y traslados, entre otros, que estén establecidos para el manejo de pacientes sospechosos de contagio.

7.10. Migración Colombia determinará el procedimiento a aplicar para evitar el contacto directo de sus funcionarios con el viajero sintomático; los documentos de viaje deben ser desinfectados por el operador del vuelo y entregados al supervisor de servicio migratorio para incluir el movimiento de ingreso al país y devolverlos.

7.11. Tanto tripulantes como pasajeros deben esperar a ser atendidos por los Oficiales de Migración en el área de inmigración, manteniendo una distancia no menor a 2 m.

7.12. Debe existir una fila única para tripulaciones en Migración Colombia con el fin de minimizar el contacto de las tripulaciones con el resto de viajeros y personal del aeropuerto.

7.13. Las tripulaciones deben aplicar de manera precisa el protocolo 414 de 2020 expedido por la Aeronáutica Civil y el Ministerio de Salud; la condición de tripulación se demostrará con el General Declaración de cada aeronave.

7.14. Los documentos a exhibir ante el oficial de migración son pasaporte vigente y correo de confirmación de diligenciamiento de estado de salud". Anexo procedimiento.

Señala que en cumplimiento a las directrices del Gobierno, la Aeronáutica Civil ha autorizado a las empresas aéreas todas las solicitudes de vuelos charter que han presentado en pro de los connacionales, tal como se puede observar en la matriz Excel que se adjunta como prueba, donde se observa claramente el compromiso mancomunado para enfrentar esta difícil situación de pandemia que vive el país, las empresas de pasajeros a las que se les ha autorizado vuelos charter son: LATAM CHILE, AVIANCA, SWIFTAIR, EDELWEISS AIR AG,

LAN ARGENTINA, LATAM COLOMBIA,, UNITED AIRLINES, AIRFRANCE, KLM, NATIONAL JETS INC, SATENA, SMARTWING AS, M&N AVIATION, COMPAÑÍA DE SERVICIOS DE TRANSPORTE AÉREO AMASZONAS S.A, ARUBAANSE LUCHTVAART MAATCHAPPIJ N.V. dba ARUBA AIRLINEAS, EL AI, IBERIA, y LATAM AIRLINES GROUP S.A.

Señala que de conformidad con el documento 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 el referido 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. Este documento contiene el procedimiento a seguir entre las misiones consulares para el proceso de repatriación. En ese sentido, cuando una empresa área solicita un vuelo humanitario ante la Aeronáutica Civil, es porque previamente el Gobierno interesado ha contactado al Gobierno de Colombia, solicitando autorización para vuelo humanitario. En caso contrario, se envía a la aerolínea el protocolo para que se proceda conforme lo establecido:

"Al respecto, el Ministerio de Relaciones Exteriores - Dirección General del Protocolo - se permite indicar a continuación los requisitos que deben cumplir, los canales de comunicación y la información que deben suministrar las Honorables Embajadas y Consulados para llevar a cabo este proceso:

"1. El Jefe de Misión correspondiente debe comunicar mediante Nota a la Dirección General del Protocolo sobre su interés de gestionar la salida de sus connacionales ya sea (i.) por medio de una aeronave de línea colombiana que los traslade a su país o (ii.) trayendo a un avión vacío que recoja a esos nacionales y los traslade al país respectivo. La comunicación puede ser remitida digitalmente a protocolo@cancilleria.gov.co o a Privilegios@cancilleria.gov.co desde donde se gestionará ante al Director de la Unidad Administrativa Migración Colombia con copia al Director de la Unidad Administrativa de la Aeronáutica Civil -AEROCIVIL.

2. En la mencionada comunicación debe indicarse con claridad (i.) la aerolínea y número de matrícula de la aeronave; (ii.) el itinerario propuesto y (iii.) la lista de los pasajeros y tripulantes que abordarán la aeronave, con sus respectivos documentos de identificación".

Por lo anterior, explica que la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, continúa aprobando vuelos chárter, repatriando pasajeros Colombianos, Mexicanos y Peruanos, esto se demuestra con el Formato autorización vuelo humanitario, suscrito por la Oficina de Transporte que anexo como prueba a esta tutela.

Asimismo, allega copia del Oficio S-DIP-20-009210, de 2 de abril de 2020, expedido por la Cancillería de Colombia, mediante el cual la Dirección General de Protocolo del Ministerio de Relaciones Exteriores se permite autorizar para repatriación de mexicanos, peruanos y colombianos en el Vuelo Humanitario solicitado por el Gobierno del Perú (Ruta: Bogotá - Cancún - Bogotá - Lima - Bogotá)

Agrega que el Decreto 569 del 15 de abril estableció: “Artículo 5. Suspensión de ingreso al territorio colombiano. 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 Coronavirus COVID-19, suspender el desembarque con fines de ingreso o conexión en territorio colombiano de pasajeros procedentes del exterior por vía aérea.

Precisa que la Autoridad Aeronáutica Colombiana se encarga de verificar la documentación que los operadores aéreos presentan para la autorización de un vuelo conforme lo establecido en los Reglamentos Aeronáuticos de Colombia, y dicha autorización es concedida una vez se cuenta con el concepto favorable del Ministerio de Relaciones Exteriores, por lo que solicito se declare la falta de legitimación en la casusa por pasiva.

1.4.3 Cancillería

La directora de Asuntos Migratorios, Consulares y Servicio al Ciudadano de la Cancillería solicita declarar la improcedencia de la acción de tutela por cuanto en consideración a que el Ministerio de Relaciones no ha

incurrido por acción ni por omisión en la presunta amenaza o vulneración de los derechos aludidos por la parte actora y precisó lo siguiente:

-La Ministra de Relaciones Exteriores ejerce el derecho de defensa tanto de las Embajadas como de los Consulados de Colombia en el mundo; adicionalmente, de conformidad con el Decreto 869 de 2016, las Sedes Consulares de Colombia responden a las Directrices de la Dirección de Asuntos Migratorios, Consulares y Servicio al Ciudadano, así las cosas, se procederá a informar de las gestiones adelantadas por el Consulado de Colombia en Guayaquil, Ecuador, oficina consular a quien de acuerdo por su circunscripción corresponde reportar con relación a lo requerido.

En el mismo sentido, se resalta que de conformidad al artículo 5 de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963, adoptada en nuestra legislación bajo la ley 17 de 1971, los funcionarios consulares son competentes *"para prestar ayuda y asistencia a los nacionales del Estado que envía, sean personas naturales o jurídicas"*; de manera armónica, el numeral 2 del artículo 25 del Decreto 869 de 2016, señala que los Consulados tienen dentro de sus funciones, entre otras, la de *"brindar asesoría jurídica, social y asistencia requerida por los connacionales."*

Frente a las medidas tomadas por el Estado Colombiano, es importante resaltar que, con el objeto de garantizar la debida protección de la salud de los habitantes del territorio nacional, el Ministerio de Salud y Protección Social expidió la Resolución 385 desde el 12 de marzo de 2020, mediante la cual se declaró la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional, por causa del nuevo Coronavirus - COVID-19 y se adoptan medidas para enfrentar la pandemia.

Adicionalmente, es relevante para el caso informar que con ocasión a la pandemia del COVID 19, el gobierno del Ecuador en su competencia autónoma y soberana mediante Decreto 1017 del 17 de marzo 2020, declaró el estado de excepción por calamidad pública en todo el territorio de la República del Ecuador restringiendo la circulación de personas; adicionalmente desde el día 15 de marzo el vicepresidente de la República del Ecuador Otto Sonnenholzner, informó la medida de

cierre de fronteras de la siguiente manera: *“La primera decisión que hoy ha sido tomada implica la prohibición de vuelos internacionales que lleguen a los aeropuertos de nuestro país, lo mismo para transporte terrestre y marítimo internacional”.*

Contexto situación en la República del Ecuador:

El Gobierno ecuatoriano implementó un paquete de medidas el sábado 14 de marzo de 2020, para hacer frente a una posible propagación del nuevo coronavirus COVID-19.

Entre las acciones más significativas, el Comité de Operaciones de Emergencias (COE) decidió restringir la entrada de extranjeros mediante vuelos o transporte terrestre a partir de la medianoche del domingo 15 de marzo, extendida para los nacionales y residentes hasta el lunes a la misma hora.

El 15 de marzo del 2020, el Gobierno dispuso nuevas medidas para frenar los contagios del Covid-19. Entre ellas, se limitó la circulación de personas y vehículos por el territorio nacional a partir del 17 de marzo, a las 06:00.

Esto implica que solamente se puede salir de las casas para adquirir alimentos, artículos de primera necesidad y productos farmacéuticos; para llegar al lugar de trabajo y para volver al domicilio, para ir a los centros de salud, cuidar a los adultos mayores, a personas con discapacidad y con enfermedades graves, y por razones de fuerza mayor comprobadas. Quedaron además suspendidas, las actividades en restaurantes y cafeterías; excepto en entrega a domicilio; los centros comerciales, y *“todo establecimiento que concentre más de 30 personas a excepción de aquellos que expendan artículos de primera necesidad, farmacéuticos, ortopédicos, alimentos de mascotas y equipos de telecomunicaciones, y servicios financieros”.*

En ese orden de ideas, los Ministerios de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, así como de Transporte y de Gobierno, emitieron el acuerdo interministerial 003 con el que se dispuso la suspensión de todos los vuelos internacionales hacia el país. Varias aerolíneas emitieron comunicados

en los que informaron sobre la suspensión de sus rutas hacia el Ecuador. Esta medida regía inicialmente hasta las 24:00 del domingo 5 de abril, pero ha sido prorrogada y no se conoce hasta cuándo será extendida.

La circulación en Guayaquil está limitada a 1 día a la semana, de acuerdo con la placa del vehículo, y solo hasta las 2 de la tarde. Los vuelos tanto nacionales como internacionales se encuentran suspendidos, así como el transporte terrestre intermunicipal.

De acuerdo con el Boletín 53 del COE Nacional emitido el 20 de abril de 2020, Ecuador tiene 10.128 casos confirmados de Covid-19, y 12.593 con sospecha; de los cuales en la Provincia del Guayas se encuentran 6.961 y 6.274, respectivamente, siendo la provincia más afectada del país. Así mismo, se han presentado 507 fallecimientos confirmados por Covid-19 y 826 probables, de los cuales 232 y 455, corresponden a la Provincia del Guayas.

Estas cifras muestran la gravedad de la situación en Guayaquil, capital de la Provincia; en la cual se concentra alrededor del 72% del total de los casos y fallecidos del país.

Finalmente, se informa que el día 24 de abril de 2020, el periódico *El Comercio* informó sobre la alocución del señor presidente Lenin Moreno lo siguiente:

"DIARIO EL COMERCIO: Intervención en la noche del viernes 24 de abril de 2020, a las 21.14 del presidente LENIN MORENO, "El presidente de la República, Lenin Moreno, se refirió la noche de este viernes 24 de abril del 2020 a las medidas que se tomarán desde el próximo 4 de mayo en el Ecuador, para reactivar la economía seis semanas después de la suspensión de la jornada laboral presencial por la pandemia del covid-19. "¡Cuidado! No nos confundamos. La emergencia no ha terminado. Solo nos encontramos en una fase distinta. Que quede claro: esta tendencia podrá cambiar... Si llegara a presentarse el riesgo de saturación de hospitales, óiganme bien, volveremos a endurecer las medidas para precautelar la vida". "Los indicadores sobre el avance de la pandemia nos dan aliento para informarles que a partir del 4 de mayo Ecuador inicia una transición de la fase de aislamiento a la fase de distanciamiento. La decisión de basa en los datos que muestran desaceleración en los

contagios, mayor capacidad de hacer pruebas, baja significativa en los servicios de emergencia, baja en las llamadas de atención al 171 y baja en las atenciones hospitalarias", señaló Moreno. El primer Mandatario señaló que la jornada laboral se retomará en áreas autorizadas por el Comité de Operaciones de Emergencia (COE) Nacional, siguiendo protocolos con las autoridades locales. "Durante la siguiente semana (del 27 de abril al 1 de mayo) los negocios, las industrias, las instituciones prepararán sus planes de retorno siguiendo las instrucciones del COE". En ese sentido, Moreno precisó qué condiciones deberán cumplir los empleadores: 1. El "aforo" en los espacios de trabajo deberá ser "de la mitad de lo permitido". 2. Jornadas de trabajo extendidas para garantizar "para que los trabajadores se organicen por turnos". 3. Toda aquella empresa, organismo, sector y oficina que pueda "desarrollar teletrabajo tiene que hacerlo brindando todas las facilidades de comunicación y horario a sus empleados". "Se autorizará en la próxima semana nuevas actividades comerciales siempre que la venta se haga en línea o por teléfono y que las entregas se realicen a domicilio. Siguiendo los protocolos ampliaremos los horarios para la entrega a domicilio de comida, productos de salud y productos de primera necesidad". Asimismo, Moreno precisó que los niños y adolescentes continuarán en sus casas desde el 4 de mayo. "Siguen en aislamiento los estudiantes desde preescolar hasta universidad, los mayores de 60 años, las personas con discapacidad, aquellas que tengan enfermedades crónicas y todos aquellos que estén en condiciones de alta vulnerabilidad frente al coronavirus". "Se mantienen cerrados bares, discotecas, restaurantes al público, gimnasios, teatros, cine. **Seguirán cerradas las fronteras y vuelos nacionales e internacionales y el transporte urbano e interprovincial**". (negrilla, cursiva y subrayado por la Cancillería)

"El toque de queda y las restricciones de movilización por número de placa siguen igual; aunque podrán variar según el semáforo (de covid-19) de cada ciudad. Es obligatorio el uso de mascarillas en todo espacio público". "Endureceremos las multas y sanciones a los infractores y remitiremos inmediatamente a Fiscalía General aquellos casos que exigen que la Ley cumpla con su deber". "Hago un llamado especial, muy especial, a las autoridades locales, a prefectos, alcaldes, representantes gremiales, dirigentes comunitarios, cada uno tiene una tarea que cumplir en esta nueva etapa. El trabajo en equipo es hoy un asunto de vida o muerte, el Gobierno Nacional sabe que puede contar con ustedes". "Para acceder a la apertura laboral en los sectores de la construcción y comercio electrónico se deben cumplir un protocolo sanitario, priorización de los proyectos, cronogramas de trabajo y movilización de trabajadores", dijo. "Para superar esta crisis el cumplimiento de las disposiciones son de

carácter obligatorio. La incorporación y reincorporación al trabajo se realizará con un seguimiento estricto de control sanitario, reiteró. Hasta este viernes 24 de abril del 2020, en el Ecuador hay 22.719 casos confirmados del nuevo coronavirus. Además, el Gobierno registra en total 1.636 fallecidos en el contexto del covid-19 en el país. De estos, 576 corresponden a muertes confirmadas por el virus. Los 1.060 restantes son fallecimientos que no tienen un diagnóstico oficial, pero son personas que murieron con cuadros de insuficiencia respiratoria”¹.

Gestiones gobierno de Colombia en el ámbito migratorio, consular y diplomático:

En cuanto a la solicitud del despacho referente a “ (...)si se encuentra programado algún vuelo humanitario para la repatriación de colombianos procedentes de Ecuador, en caso afirmativo, informar la fecha en que se realizará y si dentro del mismo se encuentra incluida y comunicada de ello la hoy accionante; ii) si se ha suspendido algún vuelo humanitario previsto para el traslado de ciudadanos colombianos que se encuentran en el Ecuador, como lo señala la parte accionante, así como las razones de dicha suspensión.”, precisa lo siguiente:

La Organización Mundial de la Salud - OMS-, declaró el 11 de marzo del presente año, pandemia por el COVID-19, esencialmente por la velocidad de su propagación, instando a los Estados a tomar medidas urgentes y restrictivas para proteger y preservar el derecho a la vida y a la salud de la humanidad. Acorde con lo anterior, es importante informar al honorable despacho judicial que, según análisis de los reportes y cifras de la Organización Mundial para la Salud, Ecuador se encuentra en una situación de alto contagio comunitario por el Covid-19, situación que genera un alto riesgo de contagio ante población asintomática y portadora del virus que en un eventual vuelo comercial por razones humanitarias puedan afectar la seguridad sanitaria y la salud pública del país.

Al respecto, es importante resaltar que la cuarentena y cierre de fronteras, a los que se ve sujeto la accionante, es una compleja situación

¹ Fuentes: Diario EL COMERCIO en la siguiente dirección: <https://www.elcomercio.com/actualidad/lenin-moreno-crisis-reactivacioneconomica>.

humanitaria en la cual se encuentran más de 340 connacionales dentro del territorio nacional del Ecuador; situación semejante a la que viven más de 3.570 connacionales en 54 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.

En ese 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 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”*, lo anterior entendiendo que tal como se mencionó previamente un gran número de connacionales se vieron sujetos a cancelación de vuelos, cierre físico de fronteras, aislamientos obligatorios y toques de queda.

Con el fin de seguir lo dispuesto en la mencionada resolución, los Consulados de Colombia en Ecuador 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.

Esta información fue suministrada a los connacionales registrados como una alternativa de repatriación, por lo cual se remitió a los connacionales un modelo de acta en la que se indicaban los elementos requeridos en el artículo 3º de la Resolución No. 1032 de 2020, entre ellos los siguientes:

“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.”

Adicionalmente, con el fin de garantizar la atención a los connacionales en Guayaquil desde el inicio de las medidas tomadas por el Gobierno de Ecuador, se habilitaron las líneas de emergencia del Consulado para poder mantener contacto permanente con los connacionales. Así mismo, se habilitó un WhatsApp para atender peticiones y el correo electrónico se responde de manera permanente.

Gestiones particulares realizadas por el Consulado de Colombia en Quito y en Guayaquil

Señala que el 27 de marzo de 2020, se comunicó por correo electrónico con el Consulado en Quito el señor Jorge Villegas, padre de la señora Valeria Villegas Cadavid, de quien es preciso aclarar, que a pesar de que invoca violación a su derecho de, "intereses superiores de los menores de edad" la cédula anexa a su petición da cuenta de que la señora Villegas Cadavid es mayor de edad. El padre de la tutelante manifestó que la connacional se encontraba en Montañita, Provincia de Santa Elena. Ese mismo día, se le dio respuesta indicando que Colombia cuenta con seis consulados en territorio ecuatoriano, cada uno de ellos con una circunscripción específica y que la Provincia de Santa Elena correspondía a la circunscripción del Consulado de Colombia en Guayaquil, a quienes remitieron la solicitud para que le brindaran la orientación del caso. Así mismo, se le indicaron los números telefónicos de contacto y el correo del Consulado en Guayaquil.

El 11 de abril el señor Jorge Villegas escribió nuevamente al correo del Consulado indicando que no había recibido respuesta por parte del Consulado en Guayaquil sobre un posible vuelo humanitario. Ese mismo día se le contestó al señor Villegas indicando que el Gobierno de Colombia continuaba estudiando la posibilidad de un vuelo de retorno

desde Quito con destino Bogotá para los connacionales que se encontraran en la circunscripción del Consulado General en Quito.

Asimismo, se le recordó que Santa Elena pertenece a la circunscripción del Consulado en Guayaquil. Desde el correo maderas006@gmail.com del señor Jorge Villegas se contestó enviando los datos de la señora Valeria Villegas Cadavid e indicando que estaba dispuesta a desplazarse hasta Quito en caso de aprobarse un vuelo de retorno hacia Colombia (se adjunta)

El lunes 13 de abril el señor Jorge Villegas escribe al correo del Consulado preguntando por el estado del posible vuelo de retorno hacia Bogotá.

El 16 de abril se le contestó al señor Villegas que el ingreso de viajeros provenientes del exterior a Colombia por vía aérea y terrestre continuaba cerrado, que el Gobierno Nacional continuaba estudiando opciones de asistencia para los connacionales y que el Consulado estaba a la espera de recibir instrucciones sobre cómo se procedería con los connacionales que se encuentran en Ecuador.

Cabe señalar que la señora Valeria Villegas Cadavid indicó encontrarse en Ecuador por turismo desde el 13 de marzo y, por intermedio de los correos electrónicos de su padre, el señor Jorge Villegas, ha sido informada sobre las determinaciones adoptadas por el Gobierno de Colombia para la contención de la emergencia por el COVID-19, que incluyen el cierre de las fronteras terrestres y fluviales, y la suspensión del desembarque de viajeros provenientes del exterior por vía aérea.

Asimismo, ha sido informada sobre la posibilidad de un vuelo humanitario que no se ha concretado por la situación presentada en Ecuador y riesgo que representa la traída de los connacionales, así como los estrictos controles tomados por el gobierno del Ecuador frente a la pandemia.

1.4.4 Ministerio del Interior

Solicita se declare falta de legitimación material en la causa por pasiva de esa cartera, por cuanto no existe nexo de causalidad entre la

presunta vulneración de los derechos fundamentales invocados por la parte actora y la acción u omisión por parte de este Ministerio, por lo que la presente tutela se torna improcedente, de conformidad con lo previsto en el Decreto Ley 2893 de 2011, en su artículo 2, subrogado por el artículo 2 del Decreto 1140 de 2018, que establece las funciones del Ministerio del Interior.

2. CONSIDERACIONES

La acción de tutela es un mecanismo procesal consagrado en el artículo 86 de la Constitución Política, cuya finalidad es la defensa y restablecimiento de los derechos fundamentales contra las infracciones o amenazas derivados de las acciones u omisiones de las autoridades o de los particulares en los eventos señalados en la ley.

Dicho artículo contempla:

“Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública...”

Así mismo, el precepto dispone que **sólo procederá esa acción cuando el afectado no disponga de otro medio de acción judicial**, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

El inciso primero del artículo 86 de la Constitución enseña que toda persona puede a través de la acción de tutela, reclamar la protección inmediata de sus derechos fundamentales, cuando quiera que estos resulten conculcados o amenazados, ya sea por la acción u omisión de las autoridades, o de los particulares encargados de la prestación de un servicio público, siempre que no exista otro medio de defensa judicial que resulte idóneo para la protección de los citados derechos.

2.1. Problemas jurídicos

¿La acción de tutela es procedente para amparar los derechos fundamentales para los que solicita protección la accionante frente al estado de excepción y la pandemia del COVID 19?

¿La actuación de las autoridades accionadas, quebrantan los derechos constitucionales fundamentales de la accionante con fines de ingreso al territorio colombiano desde Ecuador?

Para resolver los problemas jurídicos el Juzgado por utilidad conceptual atenderá los siguientes conceptos:

2.2 El marco de la acción de tutela fijado por la Corte Constitucional

En Sentencia T-328 de 2017, la Corte Constitucional, precisó que la acción de tutela procede de manera excepcional para proteger los derechos fundamentales y, en particular, los derivados del reconocimiento y pago de las prestaciones sociales, en los siguientes casos: *“(i) cuando no existe otro medio de defensa judicial o, en caso de existir, el mismo no resulta idóneo ni eficaz para garantizar la protección de los derechos fundamentales del peticionario, evento en el que la tutela procede como mecanismo principal y definitivo de defensa, ante la imposibilidad material de solicitar una protección real y cierta por otra vía y (ii) cuando ésta se promueve como mecanismo transitorio, siempre y cuando el demandante demuestre la existencia de un perjuicio irremediable, en cuyo caso la orden de protección tendrá efectos temporales, sólo hasta el momento en que la autoridad judicial competente decida en forma definitiva el conflicto planteado”*. (Se resalta).

Bajo tal premisa resulta necesario advertir, en qué eventos se está frente a un perjuicio irremediable, en tanto que esa exigencia no se acredita con la manifestación del accionante, sino que como lo ha precisado la Corte Constitucional en Sentencia T- 106 de 2017, se debe demostrar: *“(i) una afectación inminente del derecho -elemento temporal respecto al daño-; (ii) la urgencia de las medidas para remediar o prevenir la afectación; (iii) la gravedad del perjuicio -grado o impacto de la*

afectación del derecho-; y (iv) el carácter impostergable de las medidas para la efectiva protección de los derechos en riesgo”.

De lo expresado por la Alta Corporación, sí se acude a la acción de tutela sin precisar si se realiza de manera definitiva y cuenta con otro medio de defensa el aparo deviene improcedente, y cuando contando con los procesos pertinentes para la protección de los derechos, no se acredita el perjuicio irremediable, se torna igualmente improcedente.

2.3 Subsidiariedad de la Acción de Tutela

La Constitución Política en su artículo 86 establece que la tutela procederá únicamente cuando la persona que denuncia la vulneración de derechos fundamentales no cuente con otro medio judicial para la salvaguarda de sus derechos, a menos que se utilice la acción como un mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

Sobre este aspecto, el Decreto 2591 de 1991, en su artículo 6 contempla las causales de improcedencia de la acción de tutela, entre las cuales enumera la existencia de otros medios de defensa judicial, para lo cual el operador de justicia debe analizar la eficacia del mecanismo ordinario para proteger los presuntos derechos afectados.

En este sentido, dado la naturaleza subsidiaria de la acción de tutela, la jurisprudencia constitucional ha señalado que ésta no es una vía judicial adicional o paralela a los medios ordinarios judiciales o administrativos, en tanto el carácter de dicha acción es residual y sólo procede en caso que no existan mecanismos idóneos para satisfacer los derechos fundamentales pretendidos o que éstos no sean idóneos para evitar un perjuicio irremediable, caso en el cual la Tutela procede como mecanismo transitorio.

Frente a ello, el Consejo de Estado ha señalado:

“Es decir que la acción de tutela no es una vía judicial adicional o paralela a los mecanismos judiciales previstos por el Legislador, como tampoco puede ser tenida por las partes como la herramienta excepcional a la que se puede acudir para corregir los errores imputables a ellas, o como medio

para revivir términos de quien ahora pretende accionar por esta vía Constitucional. (...). En conclusión, comoquiera que no se está frente a ninguna circunstancia que hagan procedente esta acción de tutela como mecanismo transitorio, se advierte que el actor cuenta con otros mecanismos de defensa a los cuales puede acudir, con el fin de que se amparen los derechos fundamentales que considera han sido vulnerados".²

"...en tanto la acción de tutela tiene carácter residual y, como en esta oportunidad el actor cuenta con otros medios de defensa de carácter administrativo y judicial, éstos son idóneos para satisfacer el derecho fundamental pretendido"³

Por lo tanto, la acción de tutela se debe examinar en el presente asunto de cara al estado de excepción, la no restricción de los derechos fundamentales en los estados de excepción y la suspensión de términos por parte del Consejo Superior de la Judicatura.

2.4. La prohibición constitucional de no restricción de los derechos fundamentales en estado de excepción.

Los estados de excepción sólo tienen lugar, cuando se presentan una o varias de las circunstancias que consagra la Constitución Política, y como último recurso del Estado, frente a situaciones graves e inminentes que pongan en peligro la estabilidad institucional, la seguridad y soberanía del Estado, la convivencia ciudadana, o la perturbación o amenaza del orden económico, social o ecológico del país, o la grave calamidad pública, eventualidades que dada su gravedad no pueden ser controladas por las medidas que consagra la Constitución y la ley para periodos de normalidad, o resultan ciertamente insuficientes.

La Constitución Política, dispuso en su capítulo 6.º, los estados de excepción y determinó que el presidente de la República, con la firma

² CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN PRIMERA, Consejero ponente: ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS, sentencia del 30 de marzo de 2017, Radicación número: 25000-23-36-000-2016-01509-01 (AC).

³ CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN PRIMERA, Consejero ponente: ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS, sentencia del 9 de marzo 2017, Radicación número: 25000-23-36-000-2016-01195-01 (AC)

de todos los ministros, podrá declarar la: i) guerra exterior, (ii) conmoción interior y (iii) emergencia económica, social y ecológica.

El artículo 215⁴ de la carta superior faculta al presidente de la República a declarar el estado de emergencia por periodos hasta de treinta (30) días, que sumados no podrán exceder de noventa (90) días, siempre que se presenten hechos disímiles de los contenidos los artículos 212 y 213, y que (i) perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el

⁴ ARTICULO 215. Cuando sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos [212](#) y [213](#) que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública, podrá el Presidente, con la firma de todos los ministros, declarar el Estado de Emergencia por períodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de noventa días en el año calendario.

Mediante tal declaración, que deberá ser motivada, podrá el Presidente, con la firma de todos los ministros, dictar decretos con fuerza de ley, destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.

Estos decretos deberán referirse a materias que tengan relación directa y específica con el estado de emergencia, y podrán, en forma transitoria, establecer nuevos tributos o modificar los existentes. En estos últimos casos, las medidas dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso, durante el año siguiente, les otorgue carácter permanente.

El Gobierno, en el decreto que declare el Estado de Emergencia, señalará el término dentro del cual va a hacer uso de las facultades extraordinarias a que se refiere este artículo, y convocará al Congreso, si éste no se hallare reunido, para los diez días siguientes al vencimiento de dicho término.

El Congreso examinará hasta por un lapso de treinta días, prorrogable por acuerdo de las dos cámaras, el informe motivado que le presente el Gobierno sobre las causas que determinaron el Estado de Emergencia y las medidas adoptadas, y se pronunciará expresamente sobre la conveniencia y oportunidad de las mismas

El Congreso, durante el año siguiente a la declaratoria de la emergencia, podrá derogar, modificar o adicionar los decretos a que se refiere este artículo, en aquellas materias que ordinariamente son de iniciativa del Gobierno. En relación con aquellas que son de iniciativa de sus miembros, el Congreso podrá ejercer dichas atribuciones en todo tiempo.

El Congreso, si no fuere convocado, se reunirá por derecho propio, en las condiciones y para los efectos previstos en este artículo.

El Presidente de la República y los ministros serán responsables cuando declaren el Estado de Emergencia sin haberse presentado alguna de las circunstancias previstas en el inciso primero, y lo serán también por cualquier abuso cometido en el ejercicio de las facultades que la Constitución otorga al Gobierno durante la emergencia.

El Gobierno no podrá desmejorar los derechos sociales de los trabajadores mediante los decretos contemplados en este artículo.

PARAGRAFO. El Gobierno enviará a la Corte Constitucional al día siguiente de su expedición los decretos legislativos que dicte en uso de las facultades a que se refiere este artículo, para que aquella decida sobre su constitucionalidad. Si el Gobierno no cumpliera con el deber de enviarlos, la Corte Constitucional aprehenderá de oficio y en forma inmediata su conocimiento.

orden económico, social y ecológico del país, o que (ii) constituyan grave calamidad pública.

La Corte Constitucional sobre el concepto de calamidad pública⁵ ha dicho que es una desgracia o infortunio que afecta intempestivamente a la sociedad o a un sector importante de ella y ha estimado que *«...alude, entonces, a un evento o episodio traumático, derivado de causas naturales o técnicas, que altera gravemente el orden económico, social o ecológico, y que ocurre de manera imprevista y sobreviniente. Al respecto...que “los acontecimientos, no solo deben tener una entidad propia de **alcances e intensidad traumáticas**, que logren conmocionar o **trastrocar el orden económico, social o ecológico**, lo cual caracteriza **su gravedad**, sino que, además, deben constituir una **ocurrencia imprevista**, y por ello diferentes a los que se producen regular y cotidianamente, esto es, **sobrevinientes** a las situaciones que normalmente se presentan en el discurrir de la actividad de la sociedad, en sus diferentes manifestaciones y a las cuales debe dar respuesta el Estado mediante la utilización de sus competencias normales»*.

Por lo anterior, el ejecutivo se reviste a sí mismo de poderes excepcionales dirigidos a conjurar la crisis extraordinaria, y se le faculta para fijar contenciones al régimen jurídico ordinario y establecer restricciones a los derechos de los ciudadanos, sin que por esta razón pueda de manera arbitraria introducir alteraciones desproporcionadas al orden legal vigente y minimizar las limitaciones de los derechos durante su vigencia.

La Ley 137 de 1994, tuvo como objeto regular las facultades atribuidas al gobierno durante los estados de excepción, en el sentido de indicar que las mismas sólo podrían ser utilizadas cuando circunstancias extraordinarias hagan imposible el mantenimiento de la normalidad mediante los poderes ordinarios del Estado. De igual forma estableció controles al ejercicio de las facultades excepcionales del gobierno y de las garantías para proteger los derechos humanos de conformidad con los tratados internacionales.

⁵ C-466 de 2017.

La disposición fue vehemente en dar prevalencia⁶ a los Tratados y Convenios Internacionales sobre Derechos Humanos ratificados por el Congreso de Colombia en el orden interno en concordancia con el artículo 93 de la Constitución. En el mismo sentido indicó que se respetaran las reglas de derecho internacional humanitario tal como lo establece el numeral 2 del artículo 214, de la norma superior.

Los principios del derecho internacional humanitario contenidos en los Convenios de Ginebra y en sus dos Protocolos, hacen parte del *ius cogens* o derecho consuetudinario de los pueblos, esto por cuanto como se ha denominado por el tribunal constitucional, es un catálogo ético mínimo aplicable a situaciones de conflicto nacional o internacional, y que es ampliamente aceptado por la comunidad internacional.

Su fuerza vinculante tiene origen en la aceptación universal y reconocimiento que la comunidad internacional de Estados en su conjunto le ha dado, al adherirlo y al considerar que no admite norma o práctica en contrario, entonces con independencia de la ratificación o adhesión realizada por Estados, el derecho internacional humanitario es, ante todo, un catálogo axiológico cuya validez absoluta y mundial no depende de su consagración en el ordenamiento positivo.

La norma recordó la premisa constitucional que indica que el respeto a las garantías constitucionales, no se limita al derecho internacional humanitario, sino que autoriza la aplicación de normas internacionales sobre derechos que sean inherentes a la persona, a pesar de no estar consagrados en el ordenamiento. El artículo 94 de la carta indicó que la enunciación de los derechos y garantías contenidos en la Constitución y en los convenios internacionales vigentes, no debe entenderse como negación de otros que, siendo inherentes a la persona humana, no figuren expresamente en ellos.

El artículo 4 de la disposición, se remitió a la Convención Americana de Derechos Humanos, y los demás tratados sobre la materia ratificados por Colombia, y calificó como intangibles durante los estados de excepción el derecho a la vida y a la integridad personal; el derecho a no ser

⁶ Artículo 3.º Ley 137 de 1994.

sometido a desaparición forzada, a torturas, ni a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica; la prohibición de la esclavitud, la servidumbre y la trata de seres humanos; la prohibición de las penas de destierro, prisión perpetua y confiscación; la libertad de conciencia; la libertad de religión; el principio de legalidad, de favorabilidad y de irretroactividad de la ley penal; el derecho a elegir y ser elegido; el derecho a contraer matrimonio y a la protección de la familia; los derechos del niño, a la protección por parte de su familia, de la sociedad y del Estado; el derecho a no ser condenado a prisión por deudas civiles; el derecho al habeas corpus y el derecho de los colombianos por nacimiento a no ser extraditados, y consideró que no pueden ser objeto de suspensión o restricción alguna por el legislador extraordinario, ya que se consideran como bienes imprescindibles para la dignidad de la persona.

De conformidad con el literal b) del artículo 29 de la Convención Americana de Derechos Humanos, ninguna disposición de la Convención puede ser interpretada en el sentido de limitar el goce y ejercicio de cualquier derecho o libertad que pueda estar reconocido de acuerdo con las leyes de los Estados partes, o de acuerdo con otra convención en que sea parte uno de estos Estados.

También el artículo 5 de la norma bajo referencia prohibió de manera expresa la suspensión de derechos, y adujo que las limitaciones no podrán ser tan gravosas que impliquen la negación de la dignidad humana, de la intimidad, de la libertad de asociación, del derecho al trabajo, del derecho a la educación de la libertad de expresión y de los demás derechos humanos y libertades fundamentales que no pueden ser suspendidos en ningún estado de excepción.

La disposición regulatoria de los estados de excepción fue clara en afirmar que en el evento de considerarse necesario limitar un derecho fundamental intangible y no previsto en la ley, no se podrá afectar su núcleo fundamental. De igual forma los decretos de excepción que limitan las garantías constitucionales, deberán ser motivados de manera expresa de modo que se demuestre la relación de conexidad con las causas de perturbación y los motivos de limitación.

Frente a la proporcionalidad indicó que las medidas durante los estados de excepción y la limitación a los derechos y libertades solo será admisible si es estrictamente necesario para buscar el retorno a la normalidad.

Además de todas las restricciones enunciadas, de manera taxativa el artículo 15 indicó que en los estados de excepción no se podrá: a) suspender los derechos humanos ni las libertades fundamentales; b) interrumpir el normal funcionamiento de las ramas del poder público ni de los órganos del Estado; ni c) suprimir ni modificar los organismos ni las funciones básicas de acusación y juzgamiento.

2.5 Derecho fundamental a la libertad de locomoción.

La Constitución en su artículo 24 señala 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.

La libre locomoción es un derecho fundamental dado el presupuesto de libertad que es inherente a la condición humana, y está consagrado en varios convenios y pactos internacionales como la Declaración Universal de los Derechos Humanos (Naciones Unidas) en su artículo 13⁷ y en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos adoptado por la Ley 74 de 1968, en su artículo 12⁸.

⁷ Artículo 13.

1. Toda persona tiene derecho a circular libremente y a elegir su residencia en el territorio de un Estado.
2. Toda persona tiene derecho a salir de cualquier país, incluso del propio, y a regresar a su país.

⁸ Artículo 12

1. Toda persona que se halle legalmente en el territorio de un Estado tendrá derecho a circular libremente por él y a escoger libremente en él su residencia.
2. Toda persona tendrá derecho a salir libremente de cualquier país, incluso del propio.
3. Los derechos antes mencionados no podrán ser objeto de restricciones salvo cuando éstas se hallen previstas en la ley, sean necesarias para proteger la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de terceros, y sean compatibles con los demás derechos reconocidos en el presente Pacto.
4. Nadie podrá ser arbitrariamente privado del derecho a entrar en su propio país.

Ahora bien, la Corte Constitucional ha indicado que la libertad de locomoción se manifiesta mediante dos derechos: (i) el derecho general a la libertad que comprende la facultad primaria y elemental que tiene la persona de transitar, movilizarse o circular libremente dentro del territorio y salir y entrar a él; y (ii) el derecho a permanecer y a residenciarse en Colombia.

La libertad de locomoción no constituye un derecho absoluto, en contraste es susceptible de restricciones y limitaciones por disposición legal, con el fin de concatenarlo con otros derechos o principios rectores existentes en el cuerpo normativo, como por ejemplo la prevalencia de interés general sobre el particular. No obstante, la restricción a esta garantía constitucional no faculta al legislador para que el derecho se afecte en su núcleo esencial, es decir no lo puede convertir en impracticable con las medidas extraordinarias que adopte.

Recordemos que en nuestro ordenamiento constitucional priman los tratados y convenios internacionales, entonces habrá que decir que la norma internacional también admite las restricciones al derecho bajo estudio con el cumplimiento de ciertos supuestos, así el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, sostiene que la restricción es aceptable si está prevista en la ley y si es necesaria para proteger la seguridad nacional, el orden público, la salud, la moral públicas o los derechos y libertades de terceros.

Por su parte, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, sostiene que la restricción del derecho debe tener fundamento en una ley, y ser indispensable en una sociedad democrática para prevenir las infracciones penales o para proteger la seguridad nacional, la seguridad o el orden públicos, la moral o la salud públicas o los derechos y libertades de los demás, o por razones de interés público.

En síntesis, el legislador extraordinario en estados de excepción puede restringir el derecho a la libertad de locomoción, con el fin de lograr el restablecimiento de la normalidad, siempre que la medida guarde relación exclusiva y directa con las causas que determinaron la perturbación.

El artículo 38 de la Ley 137 de 1994, en el mismo sentido facultó al gobierno para restringir, sin que se afecte el núcleo esencial, el derecho de circulación y residencia, por tanto, podrá limitarse o prohibirse genéricamente la circulación o permanencia de personas o vehículos en horas y lugares determinados que puedan obstruir la acción de la fuerza pública, con miras al restablecimiento del orden público.

A través de la sentencia C-179 de 1994, la Corte Constitucional con ponencia del magistrado Carlos Gaviria Díaz, ejerció el control automático de constitucionalidad del proyecto de ley estatutaria, y en lo referente al tema de las restricciones, consideró que *«El derecho de circulación, de acuerdo con la Carta, puede ser limitado por la ley, pero tales restricciones no pueden ser de tal índole que lo hagan nugatorio. Durante 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»*.

Ese mismo tribunal constitucional⁹, se pronunció sobre el concepto de núcleo esencial de los derechos fundamentales y adujo que *«...se ha definido como el mínimo de contenido que el legislador debe respetar, es esa parte del derecho que lo identifica, que permite diferenciarlo de otros y que otorga un necesario grado de inmunidad respecto de la intervención de las autoridades públicas. Y, en sentido negativo debe entenderse “el núcleo esencial de un derecho fundamental como aquel sin el cual un derecho deja de ser lo que es o lo convierte en otro derecho diferente o lo que caracteriza o tipifica al derecho fundamental y sin lo cual se le quita su esencia fundamental»*.

⁹ Sentencia C-756 de julio 30 de 2008.

Al tratar el tema del contenido esencial de los derechos el doctor Carlos Alberto López Cadena¹⁰ escribió lo siguiente:

*«Con el fin de lograr este objetivo, es decir, el impedir intromisiones en la **dignidad humana de las personas**, la jurisprudencia ha desarrollado, en Colombia, la doctrina del contenido esencial de los derechos, es decir, para que un derecho pueda ser considerado como fundamental necesita que exista un ámbito necesario e irreductible de conducta que el mismo proteja, con independencia de las modalidades que asuma o de las formas en las que se manifieste. Esto significa que este núcleo no es susceptible de intervención alguna, es decir, el núcleo básico es un ámbito intocable para los procesos hermenéuticos y para las decisiones políticas. **Existe una relación ideológica entre la dignidad humana y el núcleo esencial**, pues este último se convierte en el espacio o ámbito intocable de los derechos, pues recuérdese que ellos son previos al Estado, es decir, a su positivación.*

La jurisprudencia constitucional ha ahondado más sobre el concepto de núcleo esencial de los derechos fundamentales, denominándolo como el "límite de los límites". La idea de Constitución como sistema es incompatible con la presencia de unos derechos fundamentales absolutos o ilimitados, pero no toda limitación o restricción a un derecho fundamental puede aceptarse indistintamente, es decir, no está justificada toda intromisión. Por ejemplo, la concreción que hace el legislador sobre las disposiciones de derechos fundamentales pueden llevar consigo límites o restricciones a los mismos (siempre dentro de lo permitido por el principio de proporcionalidad), no obstante, dicha restricción debe estar sometida a un límite absoluto o intocable, pues de no ser así los derechos perderían su contenido normativo, esto es, su existencia. Precisamente la doctrina del núcleo esencial postula la idea de un contenido mínimo irreductible del derecho frente al legislador.

Esta idea de "límites de límites" del contenido esencial, tiene su origen en la teoría de que los derechos fundamentales no son absolutos. En la sentencia C-475/97, se ha dicho que entender que un derecho es

¹⁰ Mutación de los derechos fundamentales por la interpretación de la Corte Constitucional Colombiana.

ilimitado quiere decir que no es susceptible de restricción. Tal situación significaría que dicho derecho prevalecería frente a todos los demás, es decir, en caso de conflicto con otros derechos éste siempre saldría victorioso, pues gozaría de supremacía. Pensar en la existencia de este tipo de derechos, sería negar la existencia de un sistema iusfundamental donde siempre existirán colisiones».

Mas adelante, el autor sostiene que es posible distinguir lo que es obra de constituyente, es decir la zona nuclear que es intocable, y lo que se deja a la labor del legislador histórico, esto es la zona accidental o periférica, por lo que éste último sólo puede tocar los derechos debido a las exigencias cambiantes de la sociedad en la zona periférica o accidental, sin intromisión de ninguna naturaleza en el área del núcleo esencial.

Aunado a lo anterior, sobre el desconocimiento del contenido esencial de un derecho, se remitió a la jurisprudencia constitucional la cual sostiene que se presenta cuando la garantía constitucional queda sometida a limitaciones que la hacen impracticable, la dificultan más allá de lo razonable o la despojan de la necesaria protección.

Es importante indicar que la teoría relativa del contenido esencial de los derechos fundamentales sostiene que existe una identidad entre el principio de proporcionalidad y el núcleo esencial, lo que conlleva a estimar que toda medida desproporcionada adoptada por el legislador vulnera el contenido esencial del derecho fundamental. La Corte Constitucional colombiana ha adoptado esta teoría, por cuanto considera que el núcleo esencial de los derechos corresponde con el principio de ponderación, que impone límites a las restricciones desmedidas del estado.

2.6 Del derecho a la unidad familiar. Situación de los colombianos en el extranjero

El artículo 42 de la Constitución Política, consagra que la familia es el núcleo fundamental de la sociedad, en este sentido, el derecho a la unidad familiar y su protección, abarca no solo el derecho de conformar una familia, sino al disfrute de la unidad familiar por cada uno de sus miembros, y a su protección.

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, motivo por el cual, si su permanencia en el extranjero es ajena a su voluntad, por orden de autoridad nacional, sin la justificación necesaria y proporcional a las circunstancias que dan origen a la medida restrictiva del derecho, o que materialmente no se otorgue la garantía en la práctica, se vulnera directamente, no solo su derecho a libertad de circulación, sino el derecho fundamental de disfrute de la unidad familiar, y aún de la protección de y en la familia”¹¹.*

2.7 De la Pandemia COVID-19 y las medidas adoptadas

Es preciso indicar que el director general de la Organización Mundial de la Salud (OMS), declaró el 11 de marzo de 2020, que el coronavirus Covid-19 pasaba de ser una epidemia a una pandemia, lo anterior dado los niveles alarmantes de propagación y gravedad del virus, así como los niveles inquietantes de inacción.

De igual forma, esa organización recordó a todos los países la necesidad de activar y ampliar sus mecanismos de respuesta de emergencia para frenar el coronavirus Covid-19, y sugirió a los estados crear canales efectivos de información para toda la población y en especial a la de alto riesgo, en lo que corresponde a prevención y protección. Aunado a lo anterior, recomendó localizar, aislar, y diagnosticar cada caso de coronavirus, siguiendo su contacto.

Conforme a lo anterior, es pertinente indicar que el gobierno nacional adoptó varias medidas de contención, prevención y mitigación en contra de la pandemia mundial, por lo que se procederá a enunciar las más importantes y que tienen relación con el caso bajo estudio.

Así, el Ministerio de Salud y Protección Social, a través de la Resolución 380 de 10 de marzo de 2020, con el objeto de prevenir y controlar la

¹¹ Sentencia de acción de tutela del 14 de abril de 2020. Expediente 25000-23-15-000-2020-00426-00. Tribunal Administrativo de Cundinamarca Sección Segunda Subsección C.

propagación de la epidemia coronavirus Covid 19, adoptó las medidas sanitarias de aislamiento y cuarentena de las personas que, a partir de la entrada en vigencia de la disposición, ingresaran a Colombia provenientes de la República Popular China, de Italia, Francia y de España, hasta el 30 de mayo de 2020, no obstante aclaró el acto administrativo que dichas medidas podrían levantarse antes de la fecha estipulada en el supuesto que desaparecieran las causas que le dieron origen o por el contrario prorrogarse si las mismas persisten.

En concreto, se dispuso que las personas provenientes de los países referidos, que hayan ingresado al país 14 días antes de la publicación de la resolución, deberían ser monitoreados por la autoridad territorial. De igual forma se indicó que las medidas de aislamiento e internación se cumplirán en su residencia o en un hospedaje transitorio cubierto por su propia cuenta, en la primera ciudad que desembarque. Les impuso además la obligación de informar el lugar en el que se dará cumplimiento a las medidas tanto a Migración Colombia como a la Secretaría de Salud respectiva.

Esa misma autoridad estimó que era pertinente adoptar medidas extraordinarias, estrictas y urgentes relacionadas con la contención del virus y su mitigación complementarias a las emitidas en el acto administrativo antes enunciado y disponer de recursos financieros, humanos y logísticos para aplacar la pandemia.

Ante tal situación, la Resolución 385 de 12 de marzo de 2020, declaró el estado de emergencia sanitaria en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020, con la salvedad que la misma podría finalizar antes de la fecha señalada en el evento en que desaparezcan las causas que le dieron origen, o en contraste prorrogase de ser necesario.

Se adoptaron doce medidas¹² para limitar las posibilidades de contagio, en todos los espacios sociales, así como el desarrollo de estrategias

¹² **Artículo 2º. Medidas sanitarias.** Con el objeto de prevenir y controlar la propagación de COVID-19 en el territorio nacional y mitigar sus efectos, se adoptan las siguientes medidas sanitarias:

eficaces de comunicación a la población en torno a las medidas de protección que se deben adoptar y a la información con respecto al avance del virus.

Ahora bien, frente a las medidas preventivas de aislamiento y cuarentena adoptadas en la Resolución 380 de 2020, se indicó que serían aplicadas por un término de 14 días. Aunado a lo anterior en lo que corresponde a los viajeros que tengan su residencia en el territorio nacional, aclaró que las medidas serán aplicadas en el lugar de destino final en el país. Si el primer lugar de desembarque no es su destino final, el traslado entre uno y otro lugar se hará con todas las medidas de bioseguridad, las cuales serán sufragadas con cargo a los recursos propios del viajero.

2.1. Suspender los eventos con aforo de más de 500 personas. Las autoridades locales tendrán que adelantar las acciones que correspondan para vigilar el cumplimiento de la medida; 2.2. Ordenar a los alcaldes y gobernadores que evalúen los riesgos para la transmisibilidad del COVID-19 en las actividades o eventos que impliquen la concentración de personas en un número menor a 500, en espacios cerrados o abiertos y que, en desarrollo de lo anterior, determinen si el evento o actividad debe ser suspendido; 2.3. Ordenar a los establecimientos comerciales y mercados que implementen las medidas higiénicas en los espacios o superficies de contagio y las medidas de salubridad que faciliten el acceso de la población a sus servicios higiénicos, así como la de sus trabajadores; 2.4. Prohibir el atraque, desembarque, cargue y descargue de pasajeros y mercancías de las naves de pasaje de tráfico marítimo internacional; 2.5. Ordenar a las administraciones de los centros residenciales, condominios y espacios similares la adopción de las medidas higiénicas en los espacios o superficies de contagio; 2.6. Ordenar a los jefes, representantes legales, administradores o quienes hagan sus veces a adoptar, en los centros laborales públicos y privados, las medidas de prevención y control sanitario para evitar la propagación del COVID-19. Deberá impulsarse al máximo la prestación del servicio a través del teletrabajo. 2.7. Ordenar a los responsables de los medios de transporte públicos y privados y a quienes lo operen a adoptar las medidas higiénicas y demás que correspondan para evitar el contagio y la propagación del COVID-19. 2.8. Ordenar a los destinatarios de las circulares que han expedido los diferentes ministerios para la prevención del contagio del COVID-19, cumplir, con carácter vinculante, las recomendaciones y directrices allí impartidas. 2.9. Ordenar a todas las autoridades del país y particulares, de acuerdo con su naturaleza y en el ámbito de su competencia, cumplir, en lo que les corresponda, con el plan de contingencia que expida este Ministerio para responder a la emergencia sanitaria por COVID-19, el cual podrá actualizarse con base en la evolución de la pandemia. 2.10. Ordenar a todas las estaciones de radiodifusión sonora, a los programadores de televisión y demás medios masivos de comunicación, difundir gratuitamente la situación sanitaria y las medidas de protección para la población, de acuerdo con la información que sea suministrada por este Ministerio en horarios o franjas de alta audiencia y de acuerdo con los lineamientos del Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. 2.11. Se dispondrán de las operaciones presupuestales necesarias para financiar las diferentes acciones requeridas en el marco de la emergencia sanitaria. 2.12. Ordenar a las EPS, entidades territoriales e IPS facilitar la afiliación de oficio al Sistema General de Seguridad Social en Salud de la población colombiana y de los migrantes regulares, utilizando los canales virtuales que este Ministerio ha dispuesto.

Los ministros de Salud y Protección Social y Transporte emitieron la Resolución 408 de 15 de marzo de 2020, con el fin de complementar las medidas adoptadas por las Resoluciones 380 y 385 de 2020. En esta oportunidad se suspendió el ingreso al territorio colombiano por vía aérea de pasajeros extranjeros hasta el 30 de mayo de 2020, excepcionalmente admitió la entrada al país en ciertos eventos a saber: i) Colombianos y extranjeros con residencia permanentes en Colombia, es decir, titulares de visa migrante, visa de residentes o visa de cortesía y sus beneficiarios en el país; ii) personas pertenecientes a cuerpos diplomáticos debidamente acreditados en el país; iii) extranjeros que inicien su vuelo hacia el país antes de la fecha de entrada en vigencia de la disposición y iv) la tripulación de la aeronave.

Reiteró las medidas sanitarias preventivas de aislamiento y cuarentena de 14 días para las personas que ingresen al país, la cual se llevará a cabo en el lugar de residencia que escoja la persona si es nacional colombiano o residente permanente, o en un hospedaje, sufragado con sus propios recursos, si es extranjero; el lugar escogido para la cuarentena no podrá ser modificado durante los 14 días.

La Presidencia de la República por medio del Decreto 417 de 17 de marzo de 2020, declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional por el término de 30 días a partir de su vigencia, y sostuvo que era evidente que el país se encontraba enfrentando una situación repentina e inesperada que afecta de manera grave el orden económico y social por hechos imprevisibles y sobrevinientes que no pueden ser controlados a través de las potestades ordinarios que ostenta en Gobierno Nacional, por lo que era necesario acudir al mecanismo contemplado en el artículo 215 de la Constitución Nacional por tratarse de circunstancias diferentes a las planteadas en los artículos 212 y 213 la carta superior.

Asimismo, el Ministerio de Transporte profirió el Decreto 439 de 20 de marzo de 2020, y señaló que si bien a través de la Resolución 408 de 2020, se habían adoptado medidas preventivas de control sanitario de pasajeros provenientes del exterior, lo cierto es que era necesario

adoptar una medida de orden legislativo con el fin de proteger la salud de todas las personas que se encuentren en el territorio nacional.

Por lo anterior, reiteró la suspensión por el término de treinta (30) días calendario a partir de las 00:00 horas del 23 de marzo de 2020, del desembarque con fines de ingreso o conexión en territorio colombiano, de pasajeros provenientes de exterior por vía aérea, con excepción de casos de emergencia humanitaria, caso fortuito o fuerza mayor, previa la autorización de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil y la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia.

Aclaró que los pasajeros admitidos cumplirían con las medidas sanitarias de prevención de contagio que adopte el Ministerio de Salud y Protección Social y las demás autoridades competentes, de igual forma mantuvo incólume lo referente al aislamiento y cuarentena de catorce (14) días, como obligatorio, medida que se llevara a cabo en el lugar de residencia que escoja la persona si es nacional colombiano o residente permanente, o en un hospedaje, costado por sus propios recursos, si es extranjero. El lugar escogido no deberá ser modificado durante los días obligatorios.

El Ministerio del Interior mediante Decreto 457 de 22 de marzo de 2020, sostuvo que a la fecha no existen medidas farmacológicas, como la vacuna y los medicamentos antivirales que permitan combatir con efectividad el virus. Por lo anterior, determinó acoger medidas no farmacológicas que tengan impacto importante en la disminución del riesgo de transmisión de humano a humano dentro de las que se encuentra la higiene respiratoria y el distanciamiento social, así las cosas, ordenó el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia a partir del 25 de marzo de 2020 hasta el día 13 de abril de 2020, por tal razón limitó la libre circulación de personas y vehículos con las excepciones previstas en el artículo 3.º de ese mismo acto administrativo.

De igual forma en su artículo 5, suspendió el transporte doméstico por vía aérea a partir del 25 de marzo de 2020, hasta el 13 de abril de 2020, y

exceptuó tres casos a saber, la emergencia humanitaria, transporte de carga y mercancía y caso fortuito.

A través de la Resolución 1032 de 8 de abril de 2020, el director de la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia relató que, debido a las restricciones, un alto número de connacionales y extranjeros residentes permanentes, por diversas situaciones como cancelación de vuelos, cierre físico de fronteras, aislamientos obligatorios y toques de queda, entre otros, permanecen en el exterior y no lograron regresar a Colombia.

Los ciudadanos en estas condiciones han acudido ante los Consulados de Colombia y manifiestan su extrema necesidad de regresar al país ya que no cuentan con los recursos económicos para sufragar los gastos de estadía, además acuden a otras razones como reunificación familiar y problemas de salud.

Dada la situación, esa autoridad consideró pertinente realizar un tipo de acción humanitaria cuyo objeto fuera mitigar la vulneración de los derechos fundamentales, por lo que adoptó un protocolo de repatriación, para los ciudadanos colombianos y extranjeros residentes permanentes en Colombia, que se encuentran en el exterior y desean regresar al país a partir del 10 de abril de 2020 y hasta que la emergencia sanitaria establecida por el Ministerio de Salud sea levantada. También aclaró que las disposiciones cubrían a los núcleos familiares de las personas enunciadas como son padres, hijos y nietos, previa la evaluación del consulado.

Esta resolución impuso en su artículo 2, ciertas responsabilidades a Migración Colombia, con el fin de lograr el retorno de los connacionales y extranjeros residentes en Colombia para reducir los riesgos de ese retorno, así:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Así mismo impuso obligaciones al ciudadano nacional o extranjero residente a repatriar para que se evalué si es procedente o no su ingreso al territorio nacional, de la siguiente manera:

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

- a. Nombres completos.
 - b. Documento de identidad colombiano y número de pasaporte.
 - c. Para extranjeros residentes permanentes, incluir también nacionalidad y número de cédula de extranjería.
 - d. Estado migratorio y tiempo en que se encuentra el connacional en el exterior (Residente, turismo, irregular, etc.).
 - e. Eventuales condiciones especiales como discapacidad, condiciones médicas, menores de edad, entre otras.
 - f. Tipo de parentesco, en caso que aplique.
 - g. Dirección en Colombia, correo electrónico y teléfono celular.
 - h. Nombre y teléfono de contacto de un familiar en Colombia.
- 3.2. Aportar de manera veraz la información que le sea requerida por el Consulado, informando su estado de salud y en especial si ha presentado síntomas afines a Covid-19.
- 3.3. Asumir los costos de transporte desde el exterior.
- 3.4. Cumplir con las medidas de autoaislamiento obligatorio en la primera ciudad colombiana donde arribe el vuelo.
- 3.5. Asumir la totalidad de costos que se generen con ocasión del autoaislamiento en Colombia, como son transporte urbano hasta su domicilio, hospedaje para quienes no residan en la primera ciudad de arribo, alimentación, entre otros.
- 3.6. Previo a su llegada al territorio nacional, diligenciar de manera veraz, el formulario de declaración de estado de salud, que se encuentra en la página web de Migración Colombia, <https://www.migracioncolombia.gov.co/controlpreventivocontraelcoronavirus>.
- 3.7. Suscribir el Acta de Compromiso que será entregada por el Consulado, según formato anexo No. 1.
- 3.8. Los ocupantes del vuelo, es decir pasajeros y tripulantes, deben cumplir con todas las medidas de seguridad biológica establecidas por el Ministerio de Salud y Protección Social, como uso de tapabocas, guantes, gel antibacterial, aislamiento social y lavado de manos, entre otros. Las personas repatriadas deberán utilizar tapabocas a su ingreso y durante la movilización hacia los sitios de alojamiento, así como cumplir con el aislamiento preventivo y las medidas instauradas por el Ministerio de Salud y Protección Social.

Se resalta, que los viajeros que ingresen al país por razones humanitarias deberán seguir las indicaciones de seguridad que son de carácter obligatorio, así: i) aquellas personas que presenten síntomas similares al Covid-19 o que hayan sido diagnosticadas como portadores de la enfermedad, deberán tener atención en el territorio donde se encuentren, previo a su traslado e ingreso al territorio colombiano, de

conformidad con las normas internacionales¹³; ii) al momento de efectuar los procedimientos migratorios de ingreso al país, los repatriados se encuentran obligados a mantener una distancia no inferior a 2 metros, entre cada uno de ellos y a utilizar los elementos de bioseguridad; iii) el desplazamiento entre el terminal aéreo y el sitio de aislamiento debe ser directo y en la medida de lo posible contará con el acompañamiento de la fuerza, se efectuará preferiblemente en vehículos de uso particular, cuyos conductores deben usar tapabocas y guantes en todo momento y hacer uso del protocolo de lavado de manos y iv) las personas que regresen del exterior bajo este procedimiento deberán atender las instrucciones de aislamiento obligatorio y demás normas sanitarias establecidas por el Gobierno Nacional.

El marco normativo descrito asigna competencias a la Cancillería, a la Aeronáutica civil y Migración Colombia, para adelantar el procedimiento de repatriación de nacionales en el exterior a través de vuelos de emergencia, actuación que se realiza de manera articulada de conformidad con cada una de las funciones de las referidas entidades, con el único fin de realizar el traslado de ciudadanos colombianos que requieren ingresar al territorio nacional.

2.8 Caso concreto

La señora Valeria Villegas Cadavid, acudió a este mecanismo constitucional, a efectos de que le sean amparados los derechos fundamentales a la salud, igualdad, a la libre circulación, locomoción, residencia, vida y unidad familiar y en consecuencia se adopten las medidas y acciones inmediatas, tendientes para que, junto con el Gobierno de Ecuador, se coordine su repatriación a la República de Colombia y se le sufraguen los gastos inherentes al traslado.

Lo primero que se establece por parte de esta primera instancia, es que la presente acción constitucional, resulta procedente respecto de la protección del derecho fundamental de locomoción, por cuanto la tutela es el medio idóneo para su protección.

¹³ Numeral 7.1 Resolución 1032 de 2020.

Al respecto conviene precisar, que el Decreto 2591 de 1991, por el cual se reglamenta la acción de tutela establece que el amparo constitucional procederá aún bajo los estados de excepción, cuando se pretenda la protección del contenido esencial de los derechos fundamentales, sin perjuicio de las limitaciones que autorice la carta superior o lo que disponga la ley estatutaria sobre el asunto.

Por otra parte, el artículo 57 de la Ley 137 de 1994, norma que **regula los estados de excepción**, aclaró que la presentación y tramitación de la tutela no podrá ser condicionada o restringida durante los mismos.

Acorde con los anteriores postulados, la acción de tutela es procedente aún durante los estados de excepción siempre que se pretenda la protección del núcleo esencial de los derechos fundamentales de la intromisión del legislador y su trámite no podrá ser limitado por circunstancia alguna.

Por otra parte, la procedencia de la acción de amparo está supeditada, entre otras cosas, a que el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, es decir, que únicamente procede en aquellos eventos en que no exista un mecanismo constitucional o legal diferente que permita solicitar ante los jueces constitucionales la protección de los derechos, salvo que se pretenda evitar un perjuicio irremediable.

En este punto, es relevante advertir que el Consejo Superior de la Judicatura, dispuso el cierre de términos procesales de tal manera que no se adelantan procesos contenciosos en contra del Estado diferentes de los de control de constitucional y automático sobre los actos administrativos expedidos en desarrollo del estado de excepción, tal y como se determinó mediante los siguientes actos administrativos.

- Acuerdo PCSJA20-11546 DE 2020 “Por medio del cual se prorrogan las medidas de suspensión de términos, se amplían sus excepciones y se adoptan otras medidas por motivos de salubridad pública y fuerza mayor”

- Acuerdo PCSJA20-11532 DE 2020 “Por medio del cual se prorrogan las medidas de suspensión de términos, se amplían sus excepciones y se adoptan otras medidas por motivos de salubridad pública”
- Acuerdo PCSJA20-11529 DE 2020 “Por el cual se establece una excepción a la suspensión de términos en el Consejo de Estado y en los tribunales administrativos”
- Acuerdo PCSJA20-11528 DE 2020 “Por medio del cual se suspenden términos de actuaciones administrativas en la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial y direcciones seccionales de administración judicial”.
- Acuerdo PCSJA20-11527 DE 2020 “Por el cual se establece una excepción a la suspensión de términos en la Corte Constitucional”.
- Acuerdo PCSJA20-11526 DE 2020 “Por medio del cual se prorroga la medida de suspensión de términos adoptada mediante el Acuerdo PCSJA20-11521 del 19 de marzo de 2020 y se adoptan otras medidas por motivos de salubridad pública”.
- Acuerdo PCSJA20-11521 DE 2020 “Por medio del cual se prorroga la medida de suspensión de términos adoptada mediante los acuerdos PCSJA20-11517, PCSJA20-11518 y PCSJA20-11519 del mes de marzo del año 2020 y se adoptan otras medidas por motivos de salubridad pública.

De tal manera que el **único medio** de defensa con el que cuenta la señora Valeria Villegas Cadavid, para la protección de sus derechos fundamentales es la acción de tutela, mecanismo que ante las actuales circunstancias que padece la humanidad y el Estado colombiano como sus nacionales, es idóneo y por lo tanto la petición de amparo resulta procedente para el estudio de fondo de la presente acción constitucional.

Aclarado lo anterior, procede el Despacho a determinar si en el presente asunto, el actuar de las accionadas vulneran los derechos fundamentales

de la señora Valeria Villegas Cadavid, para cuyo propósito, se estudiarán las pruebas aportadas al plenario:

- La señora Valeria Villegas Cadavid es ciudadana colombiana conforme al documento de identidad.
- La señora Valeria Villegas Cadavid, según el reporte de migración Colombia salió del territorio nacional con destino a Ecuador el pasado Ecuador el 13 de marzo de 2020.
- Según se informa en la contestación de la Cancillería, los Consulados de Colombia en Ecuador iniciaron el 26 de marzo un proceso de registro de connacionales, determinados en 340 afectados por las medidas tomadas en razón de la pandemia por el Coronavirus COVID-19, especialmente por los cierres de fronteras aéreas, terrestres y fluviales, a los cuales se les suministro información para una alternativa de repatriación, y se les remitió un modelo de acta en la que se indicaron los elementos requeridos en el artículo 3º de la Resolución No. 1032 de 2020.
- Según lo expresado por la accionante y la cancillera no ha sido posible el regreso de la accionante a territorio nacional.

Conforme a los hechos probados y las premisas jurídicas relacionadas en precedencia, es necesario advertir que si bien el Gobierno Nacional por medio del Decreto 417 de 17 de marzo de 2020, declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por la situación particular en la que el país se encuentra producto del virus Covid – 19 y mediante el Decreto 439 de 20 de marzo de 2020, se restringió el ingreso o conexión en territorio colombiano, de pasajeros provenientes del exterior por vía aérea, también lo es que de manera clara y precisa estableció como excepción, los casos de emergencia humanitaria, caso fortuito o fuerza mayor, previa la autorización de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil y la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia.

De tal manera que en el ejercicio de las facultades extraordinarias otorgadas por conducto del estado de excepción el ejecutivo, limitó el derecho fundamental a la libre circulación de todos los residentes en Colombia, decisión que acaparó a los connacionales, que por diversas circunstancias se encontraban fuera del territorio nacional y no pudieron ingresar al país antes de las medidas sanitarias, como es el caso de la señora quien se encuentra en el vecino país del Ecuador y no ha podido retornar a Colombia.

Así, si bien la limitación realizada por el Gobierno nacional tiene por objeto prevenir la propagación del virus y la protección de la salud de los habitantes del territorio, aplicando la máxima prevalencia del interés general sobre el particular, lo cierto es que también se ve afectado el derecho de locomoción de la señora Valeria Villegas Cadavid, quien como ciudadana colombiana, pone de presente la limitación para poder retornar al territorio nacional, máxime cuando afirma la ser paciente asmática y los medicamentos que requiere para tratar esa sintomatología no se encuentran en el Ecuador.

En este punto, es evidente la limitación de la accionante para salir del vecino país por sus propios medios y arribar a Colombia dadas las medidas adoptadas por el presidente de Ecuador, razón por la cual la Cancillería cobra un papel relevante en las relaciones del Estado colombiano a cargo de la diplomacia internacional y por tal razón su intervención en el presente asunto es de vital importancia, por lo cual no puede configurarse la falta de legitimación alegada.

Ahora bien, ante la colisión de derechos que se presenta entre pretender ingresar a Colombia y la restricción por parte del Estado Colombiano, hay que resaltar, ya se determinaron las excepciones y se reguló el procedimiento de ingreso al país bajo dichas excepciones, es decir, que no opera una regla a general y absoluta que impida de manera alguna ingresar al territorio nacional, máxime y como es de conocimiento público, se tomaron ya unas medidas de prevención y contención, y el país se encuentra actualmente en una etapa de mitigación, es decir, de reducción de la vulnerabilidad y la atenuación de los daños potenciales sobre la vida y los bienes causados por dicho evento, lo cual no quiere

decir, que se no se siga en desarrollo de procedimientos para la contención del virus, sino que dicha contención se ajusta a las medidas de distanciamiento, aislamiento y protocolos de higiene, determinadas por el Ministerio de Salud.

Ahora bien, es deber del Estado realizar las acciones necesarias y pertinentes para la protección de sus connacionales, como principio en el que se funda el Estado Social a la luz de lo previsto en el artículo 1 de la Constitución Política, sin olvidar los fines esenciales del mismo descritos de manera clara y precisa en el artículo 2 ídem.

Asimismo, conforme al artículo 3 del Decreto 869 de 2016, el Ministerio de Relaciones Exteriores (Cancillería) es el organismo rector del Sector Administrativo de Relaciones Exteriores y le corresponde, bajo la dirección del presidente de la República, formular, planear, coordinar, ejecutar y evaluar la política exterior de Colombia, las relaciones internacionales y administrar el servicio exterior de la República, servicio que comprende la asistencia y colaboración como extensión del Estado a los nacionales, sin discriminación alguna.

Por su parte, el artículo 4 ídem, establece que el Ministerio de Relaciones Exteriores tendrá, además de las funciones que determina el artículo 59 de la Ley 489 de 1998, las siguientes:

"(...) 2. Ejecutar, de manera directa o a través de las distintas entidades y organismos del Estado, la política exterior del Estado colombiano.

4. Mantener, en atención a las necesidades e intereses del país, relaciones de todo orden con los demás Estados y Organismos Internacionales, directamente o por medio de las Misiones Diplomáticas y Oficinas Consulares colombianas acreditadas en el exterior.

*5. **Promover y salvaguardar los intereses** del país y de **sus nacionales** ante los demás Estados, organismos y mecanismos internacionales y ante la Comunidad Internacional.*

6. Ejercer como interlocutor, coordinador y enlace para todas las gestiones oficiales que se adelanten entre las entidades gubernamentales y los gobiernos de otros países, así como con los organismos y mecanismos internacionales.

8. Articular las acciones de las distintas entidades del Estado en todos sus niveles y de los particulares cuando sea del caso, en lo que concierne a las relaciones internacionales y la política exterior del país, en los ámbitos de la política, la seguridad, la economía y el comercio, el desarrollo social, la cultura, el medio ambiente, **los derechos humanos**, el derecho internacional humanitario, la ciencia y la tecnología y la cooperación internacional, con fundamento en principios de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional (...)"

Aclarado lo relativo a la competencia del Ministerio de Relaciones Exteriores, es del caso hacer referencia a lo expuesto por la Corte Constitucional frente a la teoría relativa del núcleo esencial de los derechos frente a la pretensión de que las autoridades realicen los trámites pertinentes para realizar el retorno a Colombia de la accionante.

Como se expuso en las premisas jurídicas, constitucionalmente se ha reconocido que todo colombiano, con las limitaciones que establezca la ley, tiene derecho a circular libremente en el territorio nacional, a entrar y salir de él, y a permanecer y residenciarse en Colombia¹⁴.

De igual forma jurisprudencialmente se ha indicado que **la libertad de locomoción** se manifiesta mediante dos derechos: (i) el derecho general a la libertad que comprende la facultad primaria y elemental que tiene la persona de transitar, movilizarse o circular libremente dentro del territorio y **salir y entrar a él**; y (ii) el derecho a permanecer y a residenciarse en Colombia.

Conforme a lo expuesto, el nivel de satisfacción pretendido por el accionante se adscribe al contenido normativo del derecho, esto por cuanto la norma explícitamente sostiene que el accionante tiene derecho a entrar y salir del país y lo que pretende es que se efectivice su derecho de libre circulación, solicitando que las autoridades correspondientes realicen los trámites para su regreso a Colombia.

Ahora bien, el Ministerio de Transporte través del Decreto 439 de 20 de marzo de 2020, reiteró la suspensión por el término de treinta (30) días calendario a partir de las 00:00 horas del 23 de marzo de 2020, del

¹⁴ Artículo 24 de la Constitución.

desembarque con fines de ingreso o conexión en territorio colombiano, de pasajeros provenientes del exterior por vía aérea, con excepción de casos de emergencia humanitaria, caso fortuito o fuerza mayor, previa la autorización de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil y la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia.

Como podemos observar, el Estado en virtud de la emergencia económica, social y ecológica, declarada como consecuencia de la pandemia mundial por causa del virus Covid 19, limitó el derecho a la libre circulación, con el fin de mitigar y prevenir su propagación. Esta medida esta constitucionalmente justificada, en razón al estado de excepción y de las facultades extraordinarias que se ejercen en búsqueda del interés general.

Por lo anterior, es viable afirmar que tanto el nivel de satisfacción pretendido como la restricción emitida por el gobierno nacional al derecho fundamental traducido a un nivel de satisfacción inferior al pretendido, se encuentran razonables.

De tal manera que es el juez constitucional a quien le corresponde determinar la razonabilidad, teniendo en cuenta la idoneidad, la necesidad y la proporcionalidad en sentido estricto de la limitación de ingreso al país frente al núcleo esencial del derecho de locomoción.

Bajo tal prisma, es pertinente hacer énfasis en que la restricción de vuelos internacionales al territorio nacional como medida para salvaguardar la vida de los habitantes, a todas luces es procedente dados las recomendaciones médicas y científicas previstas para disminuir el riesgo de contagio del COVID -19, sin embargo, la restricción no se extendió al 100% de los vuelos, previendo a esa regla, la excepción de los vuelos con **naturaleza humanitaria**.

De tal manera que tanto la restricción como medida general, tiene una excepción que se concreta a los vuelos humanitarios, decisiones que, encuentran sustento normativo, la primera como medida para evitar el contagio y la segunda como carácter humanitario relacionado directamente con la garantía y protección al derecho de locomoción.

En desarrollo de la **excepción reglada** para los vuelos humanitarios, se fijaron varias regulaciones y protocolos, con el fin de salvaguardar la integridad de los habitantes del territorio nacional, de los funcionarios y tripulantes que intervengan en su realización.

En este sentido, se establecieron una serie de obligaciones para todos los intervinientes en el proceso de repatriación, de tal manera que corresponde a la Cancillería, como representante del Estado Colombiano adelantar las relaciones diplomáticas necesarias para coordinar con los demás Estados las reglas y formas para permitir tanto el ingreso como la salida de los vuelos de cada territorio. Por su parte, la Aerocivil adelanta la revisión y la autorización para el ingreso y arribo de vuelos a Colombia, en tanto que Migración realiza el acompañamiento con la cancillería y, desarrolla la revisión, registro y seguimiento de los nacionales.

Conviene precisar que el Decreto 439 de 2020 *"Por el cual se suspende el desembarque con fines de ingreso o conexión en territorio colombiano, de pasajeros procedentes del exterior, por vía aérea"* determinó la excepción *"previa autorización de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil y la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, en el marco de sus competencias"*.

Así, es clara la competencia que le asiste a la Cancillería dado su rol de representante del Estado a través de las embajadas y consulados, como de Migración Colombia y la Aeronáutica, quienes conforman una triada necesaria para cumplir con los protocolos de repatriación de los colombianos que soliciten el retorno al territorio nacional.

De tal manera que, bajo la revisión del marco legal, el cual como se dijo, establece tanto la regla general de restricción y la excepción a la misma de naturaleza humanitaria, en el sub examine considera este juez constitucional, que la pretensión de la señora Valeria Villegas Cadavid, es idónea para garantizar el derecho a la libre circulación, esto por cuanto en los fundamentos fácticos de la acción, se ha enunciado que la accionante se encuentra en Ecuador y no ha podido regresar al país dada la suspensión de ingreso o conexión en territorio colombiano, de

pasajeros provenientes de exterior por vía aérea, así las cosas, la repatriación efectivizaría su derecho a ingresar a al territorio nacional.

Así, la pretensión de retorno a Colombia se funda en el núcleo esencial del derecho a la locomoción, máxime ante la patología padecida a que hace referencia la accionante y las particulares circunstancias que presenta en Ecuador, con lo cual se acredita el presupuesto de **necesidad**, de tal manera que se debe sopesar la medida más favorable para la protección del derecho fundamental intervenido, en este caso el protocolo de repatriación, integrado por el cumplimiento de los trámites de las autoridades competentes, como una medida necesaria, ya que actualmente no existen otros medios más favorables para la protección de su derecho.

Y es necesaria la medida bajo el marco de la excepción prevista en el Decreto 439 de 20 de marzo de 2020, para los casos de **emergencia humanitaria**, caso fortuito o fuerza mayor, previa la autorización de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil y la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, pese a ser justificable constitucionalmente la restricción, la cual tiene como fin mitigar la propagación del virus y así proteger el interés general de los colombianos.

A partir del anterior análisis, proceder en forma diferente implica el desconocimiento del marco normativo ya descrito y desarrollado por el Despacho, por lo que la no aplicación del protocolo de repatriación en el presente asunto vulnera de modo intenso el contenido esencial del derecho a la libre circulación, en la forma definida por la Corte Constitucional.

En síntesis, la pretensión de la señora Valeria Villegas Cadavid es **proporcional en sentido estricto**, porque el nivel de satisfacción del derecho del accionante es alto en comparación con una posible afectación al interés general, cuando para ello existe de manera clara y precisa no solo la excepción sino el protocolo establecido para minimizar el riesgo que ostenta su desplazamiento y salvaguardar la vida de las personas que en su desarrollo y ejecución intervengan.

De otra parte, teniendo en cuenta que la permanencia de la accionante en el Ecuador es ajena a su voluntad, por la restricción de ingreso al país por parte de las autoridades nacionales, sin que materialmente se otorgue la garantía a su derecho fundamental de locomoción, se vulnera directamente, no solo su derecho a libertad de circulación, sino el derecho fundamental de disfrute de la unidad familiar, motivo por el cual se dará también protección a este último derecho.

A partir de lo expuesto tanto en las premisas fácticas como en el desarrollo del caso concreto, el Juzgado concluye que en el presente asunto no se configura la falta de legitimación en la causa por pasiva por parte de la Cancillería, la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil y la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, como lo alegaron en su defensa, en tanto que se itera, sus funciones están claramente expresadas en las normas trascritas y citadas en esta providencia. Caso diferente se presenta respecto del Ministerio del Interior, como quiera que para la ejecución del protocolo de repatriación ninguna obligación esta prevista en esa intervención, como excepción a la restricción de ingreso al territorio nacional por lo que se declarara probada la falta de legitimación por pasiva de dicha entidad.

Es necesario advertir, el deber de asistencia que le corresponde a la Cancillería respecto de los ciudadanos colombianos, en cumplimiento de los numerales 5 y 8 del artículo 4 del Decreto 869 de 2016, para salvaguardar tanto los intereses como la protección y garantía de los derechos humanos, razones por las que en el presente asunto, el Ministerio de Relaciones Exteriores a través de la Embajada de Colombia en Ecuador y del consultado competente, brindará asistencia a la accionante y coordinarán los pormenores necesarios para incluirlo dentro del grupo o grupos de personas que se encuentren en espera de ser repatriados, así como la atención y soporte en vivienda, alimentación y ayuda de emergencia en caso que lo requiera y de manera especial y concreta en el suministro de los medicamentos que requiere para su padecimiento.

Así las cosas, el Juzgado amparará el derecho fundamental de locomoción, así como el derecho a la familia de la señora Valeria Villegas Cadavid y en consecuencia ordenará a la señora ministra de Relaciones

Exteriores a través de la Embajada de Colombia en Ecuador y del Consulado competente, al director de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, al director de la Unidad Administrativa Migración Colombia, que: i) den cumplimiento a las funciones impuestas en el artículo 2 de la Resolución 1032 de 2020, de manera diligente y eficaz; y ii) que de forma coordinada dentro del término que para ello se otorgue, concluyan el protocolo de repatriación de Ecuador a Colombia en el que se incluya a la señora Valeria Villegas Cadavid, dentro del respectivo vuelo humanitario prioritario que garantice su ingreso al territorio nacional.

En consecuencia, tanto las autoridades competentes, como el accionante deberán dar cumplimiento a las medidas de salubridad establecidas en el Decreto 439 de 2020 y en la Resolución 1032 de 2020, relacionadas con el desplazamiento aéreo desde el exterior, y lo respectivo al aislamiento una vez ingrese al país.

Por otra parte, la disposición que regula el protocolo de repatriación fue clara en indicar que el interesado deberá asumir los costos de transporte desde el exterior, por lo que el juez constitucional no puede pretermitir los procedimientos establecidos para el regreso a el país, entonces es preciso aclarar, que el actor debe cumplir las cargas impuestas en el protocolo mencionado, y es por tanto dable negar la solicitud encaminada a costear su viaje de retorno.

Por último, tanto que de los derechos fundamentales a la igualdad, residencia, vida, como el derecho fundamental a los intereses superiores de los menores de edad, no fue acreditada su vulneración dentro del sub examine, su protección será negada.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Tercero Administrativo del Circuito de Bogotá administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley.

RESUELVE:

PRIMERO. – Negar la falta de legitimación en la causa por pasiva alegada por el Ministerio de Relaciones Exteriores, la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil y la Unidad Administrativa Migración Colombia, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de este fallo.

SEGUNDO. – Declarar probada la falta de legitimación en la causa por pasiva del Ministerio del Interior y en consecuencia desvincularlo de la presente acción constitucional.

TECERO. Amparar el derecho fundamental de locomoción y el derecho a la unidad familiar de la señora Valeria Villegas Cadavid, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

CUARTO. - Ordenar a la señora Ministra de Relaciones Exteriores a través de la Embajada de Colombia en Ecuador y del Consulado competente, al director de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, al director de la Unidad Administrativa Migración Colombia, que dentro de las 48 horas siguientes a la notificación de esta providencia: i) den cumplimiento a las funciones impuestas en el artículo 2 de la Resolución 1032 de 2020, de manera diligente y eficaz; ii) que de forma coordinada concluyan el protocolo ya activado de repatriación de Ecuador a Colombia, en el que se incluya a la señora Valeria Villegas Cadavid, dentro del respectivo vuelo humanitario prioritario que garantice su ingreso al territorio nacional, todo ello, con atención a las a las medidas de salubridad establecidas en el Decreto 439 de 2020 y en la Resolución 1032 de 2020.

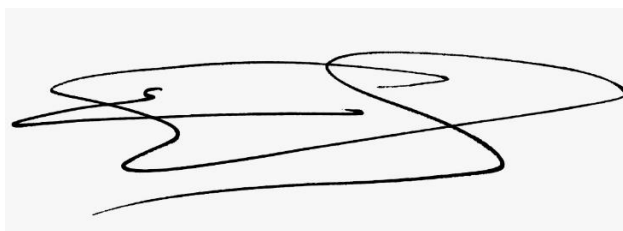
La ministra de Relaciones Exteriores a través de la Embajada de Colombia en Ecuador y del consultado competente, brindará la asistencia humanitaria a la accionante en cuanto a vivienda, alimentación, ayuda de emergencia y de manera especial y concreta, en el suministro de los medicamentos para su padecimiento en caso de que lo requiera.

QUINTO. Negar la protección de los derechos fundamentales a la igualdad, residencia, vida y el derecho fundamental a los intereses superiores de los menores de edad, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEXTO. Notificar esta providencia a las partes por el medio más expedito, conforme lo dispone el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

SÉPTIMO. Si esta providencia no fuese impugnada dentro de los tres (3) días siguientes a su notificación, **remitir** el expediente a la Corte Constitucional, para su eventual revisión.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

A handwritten signature in black ink on a light gray background. The signature is highly stylized and cursive, consisting of several loops and flourishes.

ERICSON SUESCUN LEÓN
Juez

oms