

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN SEGUNDA – SUBSECCIÓN A

CONSEJERO PONENTE: RAFAEL FRANCISCO SUÁREZ VARGAS

Bogotá D. C., dieciséis (16) de julio de dos mil veinte (2020)

Referencia: ACCIÓN DE TUTELA

Radicación: 25000231500020200189901

Demandante: Willmer Edwin Sánchez Fierro

Demandado: Presidente de la República, Ministerio de Relaciones Exteriores– Consulado de Colombia en Asunción (Paraguay)– Migración Colombia y Aeronáutica Civil.

Temas: Derechos fundamentales a la vida en conexidad con el derecho a la salud / repatriación por razones humanitarias / concede amparo de forma condicionada

SENTENCIA SEGUNDA INSTANCIA

Decide la Sala la impugnación interpuesta por el accionante contra la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Subsección A del 29 de mayo de 2020, que declaró no probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva de la Presidencia de la República, el Ministerio de Relaciones Exteriores –Consulado de Colombia en Asunción (Paraguay)–, la Aeronáutica Civil y Migración Colombia y negó las pretensiones de la acción de tutela.

Antecedentes

La acción de tutela

En ejercicio de la acción consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política, el señor Willmer Edwin Sánchez Fierro solicitó la protección de los derechos fundamentales a la vida, igualdad y libertad de locomoción en consonancia con el derecho a la salud y seguridad social, dignidad humana e integridad personal, los cuales considera vulnerados por el Presidente de la

República, el Ministerio de Relaciones Exteriores –Consulado de Colombia en Asunción (Paraguay)–, Migración Colombia y la Aeronáutica Civil.

Las pretensiones

En el escrito de tutela, solicitó el amparo de los derechos fundamentales a la vida, igualdad y libertad de locomoción en consonancia con el derecho a la salud y seguridad social, dignidad humana e integridad personal, los cuales considera vulnerados por los accionados al no permitir el vuelo humanitario programado para el 15 de mayo de 2020. Como consecuencia de lo anterior, deprecia se ordene disponer un avión para su traslado desde la ciudad de Asunción (Paraguay) con destino a Bogotá antes del 25 de mayo de 2020, toda vez que hasta ese día cuenta con los medicamentos esenciales para tratar la enfermedad que padece.

Hechos

Como hechos relevantes, el accionante señaló los siguientes:

Desde el año 2013 fue diagnosticado con una enfermedad que afecta su sistema inmunológico y que le exige el consumo diario de los medicamentos dolutegravir 50 MG y loponavir-ritonavir cápsula 200/50 MG.

El 12 de marzo de 2020 arribó a la ciudad de Asunción (Paraguay) con el fin de atender algunos clientes de la agencia de publicidad en la que trabaja, y por seguridad se proveyó de los medicamentos por el lapso de dos meses. Una semana después de su llegada a ese país se cerraron las operaciones en el aeropuerto internacional Silvio Pettrossi como medida de contingencia ante la pandemia del Covid-19.

El 20 de abril de 2020 se comunicó con el consulado colombiano en Paraguay, solicitó información acerca de los planes de repatriación y expuso su necesidad de regresar al país antes del 25 de mayo de 2020 por cuanto no contaba con los medicamentos suficientes para el tratamiento de su enfermedad crónica.

El 24 de abril de 2020 obtuvo respuesta del consulado en la cual le informaron los requisitos de inscripción consular, y el 5 de mayo de 2020 le fue comunicado que era posible un vuelo excepcional para el 9 de mayo de 2020 y se le solicitó enviar la documentación e información correspondiente la cual aportó. No obstante, el 8 de mayo de 2020 se puso en su conocimiento que el vuelo había sido postergado para el 15 de mayo de 2020.

El 11 de mayo de 2020 reiteró al consulado su necesidad de regresar a Colombia antes del 25 de mayo de 2020 y en respuesta, el 12 de mayo de 2020, a través de dos correos electrónicos, le fue enviada la información detallada del vuelo que sería realizado por la aerolínea Satena y se le indicó que la operación aún se encontraba pendiente de aprobación por las autoridades colombianas. A su turno, dicha aerolínea le comunicó a través de dos correos electrónicos, los requisitos para la compra del tiquete y las modalidades de pago.

El 13 de mayo de 2020 el consulado le informó que el gobierno de Colombia decidió por razones logísticas y técnicas, no aprobar el vuelo excepcional de carácter humanitario. Al día siguiente se comunicó con el consulado con la finalidad de reiterar su preocupación por la imposibilidad de conseguir la medicación en Paraguay.

A pesar de haber sido cancelada la operación aérea, el 15 de mayo de 2020 la aerolínea, sin que

exista explicación alguna, cubrió la ruta con destino a Colombia con un avión sin pasajeros, y por ello perdió la oportunidad de regresar a su casa y de obtener los medicamentos que requiere para garantizar su vida y salud.

Fundamentos jurídicos de la acción

Se indican por el accionante los siguientes aspectos:

Expresa que el gobierno nacional al retenerlo de forma permanente en Paraguay lo expone a que se agrave su enfermedad crónica, toda vez que al no contar con los medicamentos que debe recibir para contrarrestar la enfermedad que padece lo expone a su agravamiento, en un país en el cual no cuenta con seguro médico ni apoyo familiar alguno. Por ese motivo, se afecta su derecho a la vida en condiciones dignas y al acceso a la salud, los cuales se encuentran internacionalmente protegidos.

La imposibilidad de volver a territorio colombiano atenta contra su dignidad humana, su integridad personal y el derecho a la igualdad porque el Estado ha aplicado un trato distinto al otorgado a los colombianos que se encuentran en territorio nacional y en otros países, en los cuales se han realizado vuelos humanitarios, quienes afrontan la pandemia desde sus hogares y al lado de sus familiares con el disfrute de las garantías propias del derecho a la salud.

1.5. Trámite en primera instancia

Mediante auto del 20 de mayo de 2020, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Subsección A, admitió la acción de tutela y concedió el término de dos días, para que el presidente de la República, el Ministerio de Relaciones Exteriores – Consulado de Colombia en Asunción (Paraguay)–, Migración Colombia y la Aeronáutica Civil, rindieran un informe sobre los hechos que motivaron la interposición de la acción de tutela y allegaran las pruebas que pretendieran hacer valer

1.6. Intervenciones

1.6.1. De la Nación, Departamento Administrativo de la Presidencia de la República

En el escrito de intervención, la apoderada de la Nación, Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, solicita la desvinculación del señor presidente de la República y de la Nación, Departamento Administrativo de la Presidencia de la República del trámite tutelar y, en su defecto, se niegue la acción de tutela. En caso «de insistirse en el amparo» que no se dicten órdenes que obliguen a las autoridades colombianas a concretar un vuelo, dado que ello depende de otras autoridades, así como tampoco se le obligue a «autorizar y avalar vuelos humanitarios sin serlo» y sin el cumplimiento estricto de la Resolución N.º1032 de 2020 expedida por Migración Colombia.

Los argumentos defensivos se resumen, así:

El accionante pretende que su situación sea tratada de forma diferente a la carga que la mayoría de los colombianos de toda condición social ha tenido que afrontar al asumir costos sociales, familiares, económicos y laborales en acatamiento a las advertencias de la Organización Mundial de la Salud –oms– con motivo de la propagación del virus Covid-19.

El amparo solicitado es improcedente porque se fundamenta en suposiciones hipotéticas de conclusiones subjetivas frente a los efectos personales que le acarrearán al accionante las medidas

de aislamiento, las cuales en virtud del principio de ponderación no son superiores al peso que los demás colombianos deben soportar.

1.6.2. De la Unidad Administrativa de Aeronáutica Civil

En el escrito de intervención, la apoderada de la Unidad Administrativa de Aeronáutica Civil, solicita se desvincule a la entidad que representa toda vez que no existe un daño, o vulneración de los derechos fundamentales alegados por el accionante.

Las razones de oposición se relacionan seguidamente:

- i. En el ámbito funcional de la Aeronáutica Civil no se evidencia la obligación de repatriar connacionales que se encuentren en otros Estados toda vez que no es la entidad encargada de gestionar esas misiones humanitarias y, por ende, no le corresponde a la Rama Judicial impartir órdenes a la Rama Ejecutiva sobre la formulación, planeación y/o ejecución de la política exterior de Colombia en tanto que es el gobierno nacional el competente para valorar las decisiones que deban ser adoptadas en el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica que implican el cierre de fronteras y/o el espacio aéreo.
- ii. La Aeronáutica Civil solamente actúa cuando ha recibido del Ministerio de Relaciones Exteriores el concepto favorable para la realización de un vuelo humanitario conforme a la solicitud por parte de la aerolínea que lo va a ejecutar. En ese orden, ha diseñado e implementado acciones tendientes a evitar la propagación del virus Covid-19 y ha facilitado la prestación del servicio de transporte aéreo mediante la aprobación de la operación de vuelos chárter o adicionales.
- iii. El accionante no aporta prueba siquiera sumaria que evidencie la transgresión de los derechos fundamentales a la vida, igualdad, libre circulación y a la salud y se limitó a sembrar dudas sobre la presunta infracción, sin acreditar las circunstancias de su estadía en Paraguay.

1.6.3. De la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia –uaemc–

La jefe de la oficina jurídica de la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia en el escrito de intervención, solicitó denegar las pretensiones y desvincular a la entidad que representa puesto que se configura la falta de legitimación en la causa por pasiva, teniendo en cuenta que la –uaemc– i) carece de competencia para atender las pretensiones incoadas por la accionante y ii) no ha vulnerado sus derechos fundamentales.

Se sustentan los pedimentos en los siguientes motivos:

La –uaemc– no tiene competencia para formular y ejecutar actividades de protección de los derechos fundamentales de los colombianos en el exterior y, por ello, no puede ejercer ante las autoridades del país donde se encuentren las acciones pertinentes de conformidad con los principios y normas del derecho internacional.

La entidad no ha vulnerado los derechos fundamentales del accionante puesto que por su propia decisión de tipo personal y profesional emprendió el viaje a Asunción con el fin de atender unos clientes de la agencia de publicidad en la cual trabaja. Aunque el accionante indicó que tenía previsto su regreso en dos meses no se evidencia que haya adelantado los trámites pertinentes para adquirir el pasaje de regreso, a pesar de que desde el 7 de enero de 2020 la –oms– alertó acerca de las medidas sanitarias para enfrentar la pandemia originada por el virus Covid-19.

1.6.4. Del Ministerio de Relaciones Exteriores

En el escrito de intervención, la apoderada del Ministerio de Relaciones Exteriores solicita se declare improcedente la acción de tutela respecto de ese órgano ministerial y del Consulado de Colombia en Asunción (Paraguay) por cuanto no han incurrido por acción u omisión en la amenaza o vulneración de los derechos fundamentales invocados por el accionante.

Los argumentos de defensa se relacionan, así:

Se conformó un listado de connacionales que manifestaron su interés de regresar a Colombia para el mes de abril de 2020 en el cual se incluyó al accionante. De forma paralela se establecieron coordinaciones con el fin de apoyar las gestiones de vuelos de repatriación de ciudadanos colombianos. Se observó que el grupo fue comparativamente inferior al registrado en otras latitudes lo cual ha limitado el interés de las aerolíneas comerciales para operar un vuelo comercial con fines humanitarios desde Paraguay a Colombia.

A pesar de los esfuerzos realizados por la Embajada de Colombia en Paraguay junto con su sección consular, no fue posible concretar la expectativa de vuelo excepcional que se programó para el día 15 de mayo de 2020, el que iba a ser operado por Satena, dado que no se obtuvo su aprobación porque esa fecha coincidió con la autorización previa de un vuelo procedente de México lo cual obstaculizó la coordinación interinstitucional entre varias entidades para su recibimiento conforme a los protocolos de bioseguridad.

En todo caso, la Embajada de Colombia en Paraguay continúa gestionando y propiciando coordinaciones con otras instancias con el fin de apoyar la realización de un vuelo comercial con finalidades humanitarias y su compromiso es continuar trabajando de manera constante y persistente hasta lograr la materialización del derecho fundamental de los ciudadanos colombianos de retornar a su país.

Con el accionante el consulado de Colombia en Asunción ha sostenido comunicación permanente y se han dado respuesta a sus consultas del 20 y 24 de abril, 5, 12, 13, 14 y 15 de mayo de 2020. Además, se ha considerado su situación de salud; por ello a través de la aerolínea Satena se facilitó el transporte sin costo de los medicamentos que tenían disponibles sus familiares en la ciudad de Bogotá los cuales fueron transportados el 14 de mayo de 2020 y se le entregaron al día siguiente.

1.7. La sentencia impugnada

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Subsección A mediante sentencia del 29 de mayo de 2020 declaró no probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva de la Presidencia de la República, el Ministerio de Relaciones Exteriores –Consulado de Colombia en Asunción (Paraguay)–, la Aeronáutica Civil y Migración Colombia y negó las pretensiones de la acción de tutela.

Refiere que la restricción que cobija actualmente al accionante para retornar al país no obedece a un comportamiento caprichoso o arbitrario de las entidades demandadas, sino que encuentra sustento en una emergencia sanitaria de profundo impacto a nivel mundial que exige la adopción de medidas, que para el caso concreto resultan justificadas.

Señala que la oficina consular ha tenido un papel activo en la información, indicación y acompañamiento de los connacionales localizados en Paraguay porque realizó acciones

tendientes a lograr un potencial vuelo humanitario y nunca predicó que se tratara de un hecho cierto en procura de no generar falsas expectativas de un regreso a Colombia.

En lo atinente a los derechos fundamentales a la vida, salud, igualdad y dignidad humana, concluyó que el accionante en el escrito de tutela manifestó que sufría una patología desde el año 2013 que afecta su sistema inmunológico, y aunque no aportó medios documentales que pusieran de manifiesto esa situación, en el informe rendido por la dirección de Asuntos Migratorios, Consulares y Servicio al ciudadano del Ministerio de Relaciones Exteriores, esa entidad aceptó conocer su especial situación de salud y precisó que realiza las gestiones del caso con el fin de garantizarle el acceso de los medicamentos requeridos hasta el 15 de mayo de 2020.

En ese orden, concluyó que como no se determinó la transgresión de los derechos fundamentales, debía negarse el amparo.

1.8. Impugnación

En el escrito de impugnación el accionante expresa que su derecho a la libre locomoción se encuentra afectado porque a pesar de acreditar el cumplimiento de todos los requerimientos solicitados en la Resolución N.º 1032 de 2020 expedida por Migración Colombia y de tener previamente organizado el itinerario del vuelo de Satena previsto para el día 15 de mayo de 2020, por instrucciones de la Cancillería y de la Presidencia de la República se decidió cancelarlo sin explicación alguna, actuar que califica de caprichoso y que incide además en su derecho a la salud.

Aduce que fue diagnosticado con la enfermedad inmunodepresora síndrome de inmunodeficiencia adquirida VIH, que conlleva la necesidad permanente de contar con medicación especial para controlar su avance y mantener el sistema de defensas activo, y que como su regreso a Bogotá lo tenía programado para el día 1 de junio de 2020 no le fue posible adjuntar los documentos que acreditan que padece esa enfermedad por cuanto estos se encuentran en su apartamento en el cual reside solo.

En ese orden, aduce que los medicamentos únicamente le son entregados por la IPS por el lapso de un mes y que incluso en el mes de junio de 2020 debe acudir a su IPS con la finalidad de recibir un control médico y de practicarse nuevamente los exámenes de control, entre otros, el de carga viral, glucosa, hígado, tiroides, serología, tuberculona con fundamento en los cuales se le entregan los medicamentos.

Por ese motivo, el apoyo que le fue brindado por el Consulado de Colombia en Paraguay a través de la aerolínea Satena, representa una medida transitoria que no garantiza su derecho fundamental a la vida en conexidad con el derecho a la salud en tanto en la ciudad de Asunción no tiene acceso a los servicios médicos que requiere para el tratamiento de la enfermedad.

2. Consideraciones

2.1. Competencia

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 86 constitucional y el artículo 25 del Acuerdo 080 de 201, según el cual «[l]as tutelas que sean de competencia del Consejo de Estado en primera instancia y en segunda instancia se someterán a reparto por igual entre todos los magistrados de la Sala de lo Contencioso Administrativo y serán resueltas por la sección o subsección de la cual haga parte el magistrado a quien le haya correspondido el reparto», esta Sala es competente para

conocer de la presente impugnación, propuesta contra el fallo de tutela emitido por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Subsección A del 29 de mayo de 2020 que declaró no probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva de la Presidencia de la República, el Ministerio de Relaciones Exteriores –Consulado de Colombia en Asunción (Paraguay)–, la Aeronáutica Civil y Migración Colombia y negó las pretensiones de la acción de tutela.

2.2. Problema jurídico

El problema jurídico consiste en analizar si la cancelación del vuelo humanitario programado para el día 15 de mayo de 2020 de Asunción Paraguay a Bogotá, vulnera los derechos fundamentales del accionante a la libertad de locomoción y a la vida en conexidad con el derecho a la salud previstos en los artículos 2.º y 49 de la Carta Política y si dicha pretensión interfiere con el interés general, el cual debe prevalecer sobre el particular conforme lo prevé el artículo 24 ibidem.

2.3. Marco Normativo de las limitaciones al derecho fundamental a la libertad de locomoción consagrado en el artículo 24 de la Carta Política con motivo de la pandemia por la propagación del virus Covid-19.

El 7 de enero de 2020, la Organización Mundial de la Salud –oms– identificó el nuevo coronavirus como Covid-19. Posteriormente, el 11 de marzo del mismo año, dicho ente declaró el brote como una pandemia en consideración a la velocidad de su propagación y la escala de transmisión.

A través del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, el presidente de la República declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional por el término de 30 días calendario, contados a partir de la vigencia del decreto, con el fin de, primero, conjurar los efectos de la crisis, mediante la protección a la salud de los habitantes del territorio colombiano, evitando así la propagación del Covid-19 y, segundo, mitigar y prevenir el impacto negativo en la economía del país.

Mediante la Resolución N.º 0000380 del 10 de marzo de 2020, el Ministerio de Salud y Protección Social adoptó, entre otras, medidas preventivas sanitarias de aislamiento y cuarentena de las personas que, a partir de la entrada en vigor de la precitada resolución arribaran a Colombia desde la República Popular China, Francia, Italia y España.

Con fundamento en la Resolución N.º 385 del 12 de marzo de 2020, el ministro de Salud y Protección Social de acuerdo con lo establecido en el artículo 69 de la Ley 1753 de 2015 declaró el estado de emergencia sanitaria por causa del nuevo coronavirus Covid-19 en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020, y con la Resolución N.º 0000844 del 26 de mayo de 2020 la anterior medida se prorrogó hasta el 31 de agosto de 2020.

A través de los Decretos 439 del 20 de marzo, 457 del 24 de abril, 531 del 8 de abril, 569 del 15 de abril, 593 del 24 de abril, 636 del 6 de mayo y 749 del 28 de mayo, todos del año 2020, el Presidente de la República con la firma de todos sus ministros, a raíz de la pandemia propiciada por el virus Covid-19 adoptó varias decisiones, entre ellas, la limitación del derecho a la libertad de circulación.

En este contexto normativo, es pertinente hacer énfasis en el Decreto Legislativo 439 del 20 de marzo de 2020 «[p]or el cual se suspende el desembarque con fines de ingreso o conexión en

territorio colombiano, de pasajeros procedentes del exterior, por vía aérea» el cual dispuso en el artículo 1.º que la medida contaba a partir del día 23 de marzo de 2020 por el término de 30 días y que «[s]olo se permitirá el desembarque con fines de ingreso de pasajeros o conexión en territorio colombiano, en caso de emergencia humanitaria, caso fortuito o fuerza mayor, previa autorización de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil y la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, en el marco de sus competencias».

A su turno, en el Decreto Legislativo 569 del 15 de abril de 2020, se dispuso en el artículo 5.º que «[d]urante el tiempo que dure la emergencia sanitaria» se suspende el desembarque con fines de ingreso o conexión en territorio colombiano, de pasajeros procedentes del exterior, por vía aérea, y se reitera la excepción señalada en el artículo 1.º del Decreto Legislativo 439 del 20 de marzo de 2020.

El director general de la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia en desarrollo del parágrafo 2.º, artículo 1.º del Decreto 439 de 2020, expidió la Resolución N.º1032 del 8 de abril de 2020 «[p]or la cual se establece el Protocolo para el regreso al país, de ciudadanos colombianos y extranjeros residentes permanentes, que se encuentren en condición vulnerable en el extranjero y se dictan otras disposiciones».

Los decretos precedentes se motivaron en el reconocimiento del derecho fundamental consagrado en el artículo 24 de la Carta Política para todo colombiano, con las excepciones que establezca la ley, a circular libremente por el territorio nacional, a entrar y salir de él, y a permanecer y residenciarse en Colombia, y de manera expresa consignaron que las restricciones impuestas obedecen a la necesidad de enfrentar la pandemia generada por el virus Covid-19.

En ese orden, se invocó en sustento, entre otras disposiciones, el artículo 49 de la Carta Política, que estatuye el deber de toda persona de procurar el cuidado integral de su salud y su comunidad y de obrar conforme al principio de solidaridad social, y el artículo 1778 del Código de Comercio, que faculta al gobierno nacional para prohibir, condicionar o restringir, por razones de interés público la utilización de los espacios, la navegación aérea sobre determinadas regiones, el uso de ciertas aeronaves o el transporte de determinadas cosas.

Igualmente, la Ley 12 de 1947 por la cual se aprueba la Convención sobre Aviación Civil Internacional firmada en Chicago el 7 de diciembre de 1944, que en el artículo 114, consagra que cada estado contratante conviene adoptar medidas efectivas para impedir la propagación por medio de la navegación aérea, del cólera, tífus epidémico, viruela, fiebre amarilla, peste y cualesquiera otras enfermedades contagiosas que los estados contratantes decidan designar oportunamente; y, el artículo 5 de la Ley 1751 de 2015, que establece que el Estado es responsable de respetar, proteger y garantizar el goce efectivo del derecho a la salud como uno de los elementos fundamentales del Estado Social de Derecho.

2.4. Hechos probados

Con la finalidad de resolver el problema jurídico planteado en esta providencia, es pertinente hacer referencia a los siguientes elementos probatorios obrantes en el expediente electrónico:

2.4.1. El 24 de abril de 2020 el accionante recibió un correo electrónico que le dirigió el Consulado de Colombia en Asunción en el cual se le indicó:

De acuerdo a nuestra conversación de la fecha, me permito remitir:

Dirección electrónica en la cual puede consultar la Resolución 1032 de 2020 de Migración Colombia [http://www.migracióncolombia.gov.co/jdownloads/Resoluciones/Resoluciones%20-%202020RESOLUCION%20REPATRIACION%20\(1\).pdf](http://www.migracióncolombia.gov.co/jdownloads/Resoluciones/Resoluciones%20-%202020RESOLUCION%20REPATRIACION%20(1).pdf)

Dirección electrónica en la cual podrá verificar su inscripción consular
<https://www.cancillería.gov.co/registro-consular>

Atentamente.

Jorge Iván López Narváez

Consejero – Encargado de Funciones Consulares

Consulado de Colombia en Asunción. Paraguay

Jorge.lopez@cancilleria.gov.co

Tel. Local (595) 21 66144 – Bogotá: (57 1) 381400 ext 5300

Calle Juan XXIII esquina Cecilio da Silva. Edificio Juan XXIII, 4.º planta. Asunción Paraguay

<http://asunción.Consulado.gov.co>

El 12 de mayo de 2020 el accionante recibió el siguiente correo:

Estimados connacionales, potenciales viajeros:

Buenos días.

De acuerdo a lo avanzado telefónicamente, de manera atenta nos permitimos comunicar en relación con el vuelo excepcional de carácter humanitario desde Asunción, Paraguay, a Bogotá, Colombia, previsto para el 15 de mayo de 2020, aún pendiente aprobación por el Gobierno Nacional de Colombia, lo siguiente:

La aerolínea anunciada que operaría el vuelo: SATENA (empresa colombiana)

Posible hora de Salida de vuelo desde Asunción: 02.30 pm (hora local)

Posible hora de aterrizaje en Bogotá: 08:40 pm (hora local)

Por motivos de capacidad del avión, SATENA ha señalado que el cupo de equipaje por pasajeros será de 20 kilos (1 maleta de bodega de 15 kilos y 1 maleta de mano de 5 kilos).

Se permitirá el abordaje de mascotas. Cada pasajero deberá informar si viaja con mascotas (cantidad). Es posible que una (1) sola mascota acompañe el pasajero en cabina debajo de su asiento y las demás deberán ir en bodega en guacales duros.

Se deben cumplir con los requisitos previstos por el gobierno colombiano (Resolución 1032 de 2020 de Migración Colombia) que fueron informados preventivamente y sobre los cuales la mayoría suministró información al Consulado de Colombia (sus datos personales, datos de contacto, lugar donde guardar su cuarentena en la ciudad de Bogotá, acta de compromiso de Migración Colombia, entre otros).

SATENA solicita diligenciar un formato anexo a este mensaje. El formato de SATENA debe

presentarse en físico y firmado, junto con el Acta de Compromiso de Migración Colombia.

La compra del tiquete no asegura el abordaje en el avión ya que depende, entre otros, del estado de salud del pasajero en el momento previo a tomar el vuelo y de su cumplimiento de los requisitos previstos por parte del Gobierno Nacional de Colombia (Resolución 1032 de 2020 de Migración Colombia).

INFORMACIÓN IMPORTANTE

El vuelo aún está pendiente de aprobación por parte de las autoridades del Gobierno Nacional de Colombia.

Las gestiones que se adelantan hacen parte de los preparativos necesarios para la operación de cualquier vuelo de “carácter humanitario”, y no pueden ser interpretadas como la confirmación del vuelo previsto para el 15 de mayo de 2020, partiendo desde Asunción, Paraguay, con destino final Bogotá, a ser operado por SATENA.

El consulado de Colombia no interviene en el trato directo entre SATENA, y cada uno de los pasajeros para la compra de pasajes y eventualidades relacionadas con la compra (medios de pago, recibo de pago, reclamaciones por devolución de pago).

Sabremos agradecer confirmación de recepción del presente mensaje.

Atentamente,

Consulado de Colombia en Asunción, Paraguay

casunción@cancilleria.gov.co

Tel. Local (595) 21 66144 – Bogotá: (57 1) 381400 ext 5300

Calle Juan XXIII esquina Cecilio da Silva. Edificio Juan XXIII, 4.º planta. Asunción Paraguay

[http: // asunción. Consulado.gov.co](http://asunción.Consulado.gov.co)

El 12 de mayo de 2020 al correo del accionante se envió la siguiente información por parte de la aerolínea Satena:

Buenas tardes,

Me permito informar que ya pueden realizar el pago del tiquete por un valor de \$2.000.000 de pesos colombianos el impuesto lo pagan en el aeropuerto el costo de ese valor no lo sabemos.

Una vez consignent por favor enviar el soporte al correo ventasaeropuerto@satena.com

Muchas gracias por su atención y colaboración.

Cordialmente,

VENTAS PUENTE AEREO

Dirección Comercial SATENA

Móvil 3115169111

El Consulado de Colombia en Asunción (Paraguay) remitió vía electrónica al accionante la siguiente información:

Estimados potenciales pasajeros:

De manera atenta nos dirigimos a ustedes en relación con el vuelo excepcional de carácter humanitario desde Asunción, Paraguay, a Bogotá, Colombia, previsto para el 15 de mayo de 2020, aún pendiente aprobación por el Gobierno Nacional de Colombia.

Al respecto la Dirección de Operaciones de la Aerolínea solicitó remitirles la siguiente información:

“...CONDICIONES PARA ABORDAJE DE LOS PASAJEROS:

[...]

INFORMACIÓN IMPORTANTE

El vuelo aún está pendiente de aprobación por parte de las autoridades del Gobierno Nacional de Colombia.

- Las gestiones que se adelantan hacen parte de los preparativos necesarios para la operación de cualquier vuelo excepcional de “carácter humanitario”, y no pueden ser interpretadas como la confirmación del vuelo previsto para el 15 de mayo de 2020, partiendo desde Asunción, Paraguay, con destino final Bogotá, a ser operado por SATENA.

- El Consulado de Colombia no interviene en el trato directo entre SATENA, y cada uno de los pasajeros para la compra de pasajes y eventualidades relacionadas con la compra (medios de pago, recibo de pagos, reclamaciones por devolución de pago).

Atentamente,

Consulado de Colombia en Asunción, Paraguay

casunción@cancilleria.gov.co

Tel. Local (595) 21 66144 – Bogotá: (57 1) 381400 ext 5300

Calle Juan XXIII esquina Cecilio da Silva. Edificio Juan XXIII, 4.º planta. Asunción Paraguay

[http:// asunción. Consulado.gov.co](http://asunción.Consulado.gov.co)

El 13 de mayo de 2020 el Consulado de Colombia en Asunción (Paraguay) informó al accionante la cancelación del vuelo excepcional de carácter humanitario programado para el 15 de mayo de 2020 y, para el efecto, se adujeron las siguientes razones:

Estimados connacionales:

Buenas tardes. En consonancia con lo anunciado el día de hoy, con la mayor consideración nos dirigimos a ustedes con el fin comunicar nuevamente que, por razones logísticas y técnicas el Gobierno Nacional de Colombia decidió no aprobar el vuelo excepcional de carácter humanitario desde Asunción, Paraguay, a Bogotá, Colombia, proyectado para el 15 de mayo de 2020.

Atentamente,

Jorge Iván López Narváez

Consejero – Encargado de Funciones Consulares

Consulado de Colombia en Asunción. Paraguay

Jorge.lopez@cancilleria.gov.co

Tel. Local (595) 21 66144 – Bogotá: (57 1) 381400 ext 5300

Calle Juan XXIII esquina Cecilio da Silva. Edificio Juan XXIII, 4.º planta. Asunción Paraguay

[http: // asunción. Consulado.gov.co](http://asuncion.consulado.gov.co)

– El accionante reservó vuelo con punto de partida Asunción (Paraguay) y de llegada Bogotá D.C., con escala en Lima Perú, para el día 1 de junio de 2020 a través de la aerolínea LATAM.

Se allegó certificación médica expedida por Vidamedical IPS de fecha 4 de mayo de 2020 en los siguientes términos:

A través de la presente hace constar que se realiza envío de medicamentos para el usuario WILLMER EDWIN SANCHEZ FIERRO identificado con CC 1033714994 ya que por motivos de contingencia por COVID-19 se le dificulta acercarse a consulta presencial, y la misma se realiza bajo la modalidad de teleconsulta

Se le entregó:

DOLUTEGRAVIR (CANTIDAD 30)

LOPINAVER- RITONAVIR CAPULSA (sic) 200/50 MG (CANTIDAD 120)

PRESERVATIVOS (CANTIDAD)

Dicho envío de medicamento se realiza a solicitud del paciente, y se da bajo el compromiso de su asistencia a consulta con médico experto en el mes de junio de 2020.

VIDAMEDICAL BOGOTÁ IPS S.A.S.

2.5. Caso concreto. Análisis de la Sala

No se discute en el escrito tutelar que el derecho fundamental a la libertad de circulación previsto en el artículo 24 de la Carta Política y en el artículo 22 de la Convención Americana de Derechos Humanos «Pacto de San José» se encuentra limitado en procura de hacer prevalecer el interés general sobre el particular, máxime en la coyuntura actual por la que atraviesa el mundo, incluido nuestro país, por la declaratoria de pandemia ocasionada por el virus Covid-19 que efectuó la Organización Mundial de la Salud –oms– y que exige la adopción de medidas de salubridad y bioseguridad para contrarrestarlo en tanto está de por medio el derecho fundamental a la vida y a la salud de la colectividad.

Tampoco es motivo de discusión en el sub-lite la expedición del Decreto Legislativo 417 de 2020 que declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, de los decretos legislativos que se han expedido con la finalidad de conjurar el estado de excepción ni de las decisiones de las autoridades administrativas que con esa finalidad se han expedido cuyo conocimiento

corresponde a esta corporación por la vía del control inmediato de legalidad, de la acción de nulidad por inconstitucionalidad o del medio de control nulidad

De igual manera, no pretende la accionante que se deje sin efectos la Resolución N.º 1032 del 8 de abril de 2020 expedida por el director general de la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia «[p]or 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» cuyo examen de legalidad también corresponde a esta corporación a través de los medios de control señalados.

En ese orden, como se planteó en el problema jurídico, lo que corresponde analizar es si la cancelación del vuelo humanitario programado para el día 15 de mayo de 2020 de Asunción Paraguay a Bogotá, vulnera los derechos fundamentales del accionante a la libertad de locomoción y a la vida en conexidad con el derecho a la salud, y si dicha pretensión interfiere con el interés general el cual debe prevalecer sobre el particular conforme lo prevé el artículo 24 ibidem.

El análisis de los elementos probatorios allegados al expediente no deja duda que las entidades accionadas, dada la contingencia originada por el virus Covid-19, no sembraron en el accionante la certeza de la realización del vuelo humanitario proyectado para el día 15 de mayo de 2020 de Asunción (Paraguay) a Bogotá D.C., sino que siempre mantuvieron una comunicación que supeditó la repatriación a la aprobación por parte de las autoridades colombianas.

En ese orden de ideas, son de recibo para la Sala las explicaciones brindadas por los accionados en el plenario, fundadas en que la fecha programada coincidió con un vuelo procedente de México lo cual obstaculizó la coordinación interinstitucional entre las entidades para su recibimiento conforme a los protocolos de bioseguridad. El motivo expuesto, aunado a que del cruce de comunicaciones que sostuvieron con el accionante no se podía interpretar que el vuelo era un evento cierto, permiten inferir que el derecho fundamental a la libertad de locomoción del accionante no fue menoscabado.

Aun cuando todo indica que el Ministerio de Relaciones Exteriores no tuvo conocimiento con exactitud de que el accionante, según informó en el escrito de impugnación, padece el síndrome de inmunodeficiencia adquirida VIH, no era desconocido para ese órgano estatal que requiere el suministro de medicamentos y por ese motivo facilitó el transporte sin costo alguno de los que tenían sus familiares disponibles en Bogotá los cuales le fueron entregados el día 15 de mayo de 2020.

Incluso, no obstante que el Tribunal no conoció el padecimiento del accionante, pues solamente en el escrito de impugnación manifestó que sufría de esa patología, obra la certificación médica expedida por Vidamedical IPS del 4 de mayo de 2020, que da cuenta de que bajo la modalidad de teleconsulta le fueron suministrados medicamentos bajo el compromiso de asistencia a consulta con médico experto en el mes de junio de 2020, lo cual acredita que su enfermedad requiere un control permanente.

Significa lo expuesto, que existe en el expediente una realidad que no puede ser desconocida, esto es, que el accionante padece una enfermedad que requiere una atención permanente y que las medidas brindadas por el Ministerio de Relaciones Exteriores a través del Consulado de Colombia en Asunción (Paraguay), en cuanto le facilitaron el suministro de medicamentos por un periodo de tiempo, no son suficientes para garantizar de manera integral el derecho a la salud del

connacional.

En ese sentido, la Sala encuentra necesario preservar el derecho a la vida del accionante en consonancia con el derecho a la salud, toda vez que es un hecho cierto que requiere tomar medicamentos de consumo diario, por lo cual si el Consulado de Colombia en Asunción (Paraguay) en un esfuerzo institucional gestionó el transporte de los medicamentos desde Bogotá a Asunción para cubrir su necesidad por un periodo de tiempo, pudo haber tenido por consideración que el connacional requería de un tratamiento especial.

Con fundamento en lo anterior, la Sala observa que el accionante se encuentra en una condición de vulnerabilidad protegida en los términos de la Resolución N.º. 1032 de 2020 expedida por la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, y que como la medida transitoria que le brindó el Consulado General de Colombia en Asunción (Paraguay) es insuficiente para contrarrestar los efectos de la enfermedad, merece que el Estado le brinde garantías para tratarla de forma permanente.

En efecto, en las consideraciones de la citada decisión «[p]or 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», se establecieron medidas para que los órganos estatales con motivo de la pandemia por la que atraviesa el mundo con incidencia en el país, llevaran a cabo acciones de repatriación para los connacionales que padezcan afecciones a su salud.

En la parte considerativa de la mentada Resolución se indicó lo siguiente:

Que el Gobierno Nacional en el marco de la actual emergencia sanitaria, decretó el cierre de todas las fronteras terrestres, marítimas y fluviales, mediante decretos 402 y 412 de 2020; y en fecha posterior a partir del 23 de marzo, se prohibió el desembarco de viajeros internacionales que pretendieran ingresar al país, norma contemplada en el Decreto 439 de 2020.

Que el parágrafo 2 del artículo 1 del Decreto 439 de 2020, indica textualmente que “Solo se permitirá el desembarco con fines de ingreso de pasajeros o conexión en territorio colombiano, en caso de emergencia humanitaria, caso fortuito o fuerza mayor, previa autorización de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil y la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, en el marco de sus competencias”.

Que ante la urgencia en la aplicación de las restricciones, un alto número de connacionales y extranjeros residentes permanentes, por múltiples inconvenientes como cancelación de vuelos, cierre físico de fronteras, aislamientos obligatorios y toques de queda, entre otros, permanecen en el exterior y no lograron regresar a Colombia.

Que estos ciudadanos han acudido ante las representaciones consulares de Colombia en el exterior, manifestando su extrema necesidad de regresar al país ya que no cuentan con los recursos económicos para sufragar los gastos de estadía u otras razones como reunificación familiar y problemas de salud.

Que evaluado este escenario, las situaciones relacionadas se enmarcan dentro de una situación de crisis que amerita un tipo de acción humanitaria cuyo propósito sea mitigar el menoscabo de los derechos fundamentales y garantizar la subsistencia de la población que se encuentra en condición vulnerable, de conformidad con las normas internacionales. [negrilla y subrayado no original].

En ese orden de ideas, les corresponde a las entidades accionadas en virtud de las condiciones de vulnerabilidad del accionante y para garantizar su derecho fundamental a la vida previsto en el artículo 2.º de la Carta Política en conexidad con el derecho a la salud contemplado en el artículo 49 ibidem, ofrecerle la posibilidad de regresar a Colombia conforme a las siguientes pautas las cuales deberán ser seguidas por el accionante y los accionados:

La situación del accionante conlleva la colaboración armónica del Ministerio de Relaciones Exteriores a través del Consulado de Colombia en Asunción (Paraguay), la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia y la Aeronáutica Civil, conforme lo señalan los artículos 1.º 3.º y 5.º del Decreto Legislativo 439 de 2020 en consonancia con la parte motiva y considerativa de la Resolución N.º 1032 de 202

, órganos que en virtud del principio de soberanía de los Estados, respetarán y acogerán las normas que hayan sido expedidas por las autoridades de Paraguay para conjurar la pandemia por el virus Covid- 19.

Las entidades accionadas, incluirán al accionante en el listado de pasajeros de los vuelos humanitarios que se realicen desde Asunción (Paraguay) a Colombia para el retorno de los ciudadanos en condición de vulnerabilidad, motivo por el cual se realizará la coordinación institucional nacional e internacional a fin de que se programe un vuelo humanitario.

Para no afectar el derecho de los connacionales que también se encuentren en condición de vulnerabilidad debidamente acreditada y que requieran la prelación o priorización de los vuelos humanitarios, se insta a los accionados a establecer un sistema de turnos con la finalidad de que se informe al accionante, de manera periódica, acerca de cada uno de los vuelos humanitarios que se programen y el turno que le corresponda con fecha y hora del itinerario.

(iv) Las autoridades demandadas velarán que el vuelo humanitario cumpla las condiciones de salubridad establecidas en el Decreto Legislativo 439 de 2020 respecto del procedimiento de transporte aéreo para la repatriación de colombianos en el exterior y en la Resolución N.º 1032 de 2020.

(v) Se conmina al señor Willmer Edwin Sánchez Fierro a cancelar el valor que corresponda por el tiquete con motivo del vuelo humanitario y a cumplir con el protocolo legal y reglamentario establecido, así como con la exigencia de medidas sanitarias de cuarentena a su arribo al aeropuerto El Dorado y a acatar las establecidas en el Decreto Legislativo 439 de 2020 para el personal autorizado a ingresar al país de manera excepcional, en consonancia con lo previsto en la Resolución N.º 1032 del 8 de abril de 2020.

Ahora bien, como no es objeto de pretensión que se dejen sin efectos, para resolver el caso particular, los decretos expedidos por el presidente de la República que limitaron el derecho a la libertad de circulación, se revocará la decisión del Tribunal que declaró no probada la falta de legitimación en la causa por pasiva respecto de la Nación, Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, órgano que ejerció el derecho a la defensa del señor presidente.

3. Conclusión

Con fundamento en las razones precedentes, se amparará el derecho fundamental a la vida en conexidad con el derecho a la salud del accionante toda vez que su estado de salud amerita la protección del Estado tendiente a lograr su repatriación a Colombia con la finalidad de continuar

el tratamiento de la enfermedad que padece, para lo cual los accionados seguirán las pautas señaladas en esta providencia. Se denegará el amparo del derecho fundamental de locomoción y se declarará probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, órgano que actuó en representación del señor presidente de la República.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

Falla:

Primero: Revocar el numeral 1.º de la sentencia del 29 de mayo de 2020 proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Subsección A y, en su lugar, amparar el derecho fundamental a la vida en conexidad con el derecho a la salud del señor Willmer Edwin Sánchez Fierro, para lo cual las entidades accionadas seguirán las siguientes pautas:

La situación del accionante conlleva la colaboración armónica del Ministerio de Relaciones Exteriores a través del Consulado de Colombia en Asunción (Paraguay), la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia y la Aeronáutica Civil, conforme lo señalan los artículos 1.º 3.º y 5.º del Decreto Legislativo 439 de 2020 en consonancia con la parte motiva y considerativa de la Resolución N.º 1032 de 202

, órganos que en virtud del principio de soberanía de los Estados, respetarán y acogerán las normas que hayan sido expedidas por las autoridades de Paraguay para conjurar la pandemia por el virus Covid- 19.

Las entidades accionadas, incluirán al accionante en el listado de pasajeros de los vuelos humanitarios que se realicen desde Asunción (Paraguay) a Colombia para el retorno de los ciudadanos en condición de vulnerabilidad, motivo por el cual se realizará la coordinación institucional nacional e internacional a fin de que se programe un vuelo humanitario.

Para no afectar el derecho de los connacionales que también se encuentren en condición de vulnerabilidad debidamente acreditada y que requieran la prelación o priorización de los vuelos humanitarios, se insta a los accionados a establecer un sistema de turnos con la finalidad de que se informe al accionante, de manera periódica, acerca de cada uno de los vuelos humanitarios que se programen y el turno que le corresponda con fecha y hora del itinerario.

(iv) Las autoridades demandadas velarán que el vuelo humanitario cumpla las condiciones de salubridad establecidas en el Decreto Legislativo 439 de 2020 respecto del procedimiento de transporte aéreo para la repatriación de colombianos en el exterior y en la Resolución N.º 1032 de 2020.

(v) Se conmina al señor Willmer Edwin Sánchez Fierro a cancelar el valor que corresponda por el ticket con motivo del vuelo humanitario y a cumplir con el protocolo legal y reglamentario establecido, así como con la exigencia de medidas sanitarias de cuarentena a su arribo al aeropuerto El Dorado y a acatar las establecidas en el Decreto Legislativo 439 de 2020 para el personal autorizado a ingresar al país de manera excepcional, en consonancia con lo previsto en la Resolución N.º 1032 del 8 de abril de 2020.

Segundo: Modificar el numeral 2.º de la sentencia apelada, únicamente para declarar probada la

excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva respecto del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República órgano que actuó en representación del señor presidente de la República.

Tercero: Negar las demás pretensiones de la acción de tutela.

Cuarto: remitir el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE. PUBLÍQUESE EN LA PÁGINA WEB DE LA CORPORACION

La anterior providencia fue estudiada y aprobada por la Sala en sesión de la fecha.

WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ

Firmado electrónicamente Firmado electrónicamente

RAFAEL FRANCISCO SUÁREZ VARGAS

Firmado Electrónicamente

CONSTANCIA: La presente providencia fue firmada electrónicamente por la Sala en la plataforma del Consejo de Estado denominada SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con el artículo 186 del CPACA.

MECG



Disposiciones analizadas por Avance Jurídico Casa Editorial Ltda.

Normograma del Ministerio de Relaciones Exteriores

ISSN 2256-1633

Última actualización: 30 de septiembre de 2024 - (Diario Oficial No. 52.869 - 4 de septiembre de 2024)

