



**REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO  
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA  
SECCIÓN TERCERA - SUB SECCIÓN B**

**Bogotá D.C., nueve (09) de marzo de dos mil veintiuno (2021)**

**Magistrado Ponente: HENRY ALDEMAR BARRETO MOGOLLÓN**

**Radicado: 11001 - 33 -35 – 011 – 2020 – 00310 - 01**  
**Accionante: Alberto Elías González Mebarak**  
**Accionado: Ministerio de Salud y de la Protección Social**  
**Acción: Tutela**  
**Tema: Derecho a la vida, salud-Prueba PCR**  
**Instancia: Segunda**

Procede la Sala a resolver el recurso de impugnación presentado por el Ministerio de Salud y de la Protección Social contra el fallo de tutela proferido el 25 de noviembre de 2020, adicionada mediante providencia de 02 de diciembre de 2020 y modulada mediante auto de 18 de diciembre de la misma anualidad proferida por el Juzgado Once Administrativo de Oralidad del Circuito de Bogotá.

## **I. ANTECEDENTES**

El ciudadano Alberto Elías González Mebarak en nombre propio instauró acción de tutela con el fin de solicitar la protección de los derechos fundamentales a la salud, salud pública vida y el principio de interés general, los cuales estima conculcados por el Ministerio de Salud y de la Protección Social en razón a la eliminación del requisito de prueba PCR con resultado negativo a viajeros internacionales que ingresen al país, regulado a través de la Resolución 1972 del 4 de noviembre de 2020.

## 1.1. Pretensiones

La parte accionante concreta la pretensión de amparo en la siguiente forma:

**“PRIMERO: TUTELAR** los derechos fundamentales a la **SALUD, LA SALUD PÚBLICA, LA VIDA** y el **INTERÉS GENERAL**.

**SEGUNDO: ORDENAR** a la **NACION- MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL** dejar sin efectos la Resolución 1972 de 2020, y en su lugar continuar con la medida de exigir a los viajeros internacionales que lleguen al país tener una prueba PCR de COVID-19 negativa.”

## 1.2. Hechos

Refiere el actor que el 17 de marzo de 2020, el Gobierno Nacional declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional colombiano, con ocasión de la propagación del Virus COVID19, declaratoria que se ha venido prorrogando debido al impacto que ha generado esta pandemia.

Aduce que tras varios meses de restricciones a los viajes internacionales no esenciales, en gran parte de los países del mundo, el 30 de Julio de 2020 la Organización Mundial de la Salud, publicó el documento llamado “Consideraciones de salud pública al reanudar los viajes internacionales”, en el cual dispone que dentro de las medidas integrales para la mitigación del riesgo de contagio, se encuentra la exigencia de pruebas PCR a los viajeros internacionales de manera previa a tomar el vuelo.

En atención a dichas recomendaciones y a efectos de reanudar los vuelos internacionales comerciales -no esenciales- en Colombia, el Ministerio de Salud y Protección Social expidió la Resolución 1627 del 15 de Septiembre de 2020 *“por medio del cual se adopta el protocolo para el manejo y control del riesgo del Coronavirus COVID-19, para el transporte ideal de personas por vía aérea”*, en la cual dispuso dentro de su anexo técnico, la obligación que tiene el pasajero de tener resultado de prueba PCR de COVID-19 negativa para el ingreso al país.

Señala que dicha medida obedeció a las consideraciones expuestas en el mencionado Acto Administrativo:

“Que la evidencia muestra que la propagación del coronavirus COVID-19 continúa, a pesar de los esfuerzos estatales y de la sociedad, y en consecuencia, **al no existir medidas farmacológicas como la vacuna y los medicamentos antivirales, son las medidas no farmacológicas las que tienen mayor costo/efectividad**. Esas medidas incluyen la higiene respiratoria, el distanciamiento físico, el autoaislamiento voluntario y la cuarentena.”

(...)

Que analizadas las condiciones particulares que rodea las diferentes actividades del transporte internacional de personas por vía aérea, se elaboró en conjunto con el Ministerio de Transporte y la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil (Aerocivil), el protocolo de bioseguridad especial que debe ser aplicado para estas actividades el cual se adopta mediante la presente Resolución y es complementario a la Resolución 666 del 2020”

Aduce que lo anterior evidencia que se efectuó un análisis interdisciplinario por parte del Ministerio de Salud en conjunto con la Aerocivil para determinar la exigencia de la prueba PCR de COVID-19 con resultado negativo para los viajeros que ingresan en vuelos internacionales a Colombia, y se tomó la postura de la Organización Mundial de la Salud, encontrándose como una medida necesaria, eficaz e integral para la prevención en el Contagio del COVID-19 en el país.

Pese a lo anterior, refiere el actor que el día 4 de noviembre de 2020 el Ministerio de Salud y de la Protección Social expidió la Resolución 1972 de 2020 con la cual suprime la exigencia de prueba PCR de COVID-19 con resultado negativo, a los viajeros internacionales que ingresen al país.

Señala que el cambio de postura del Ministerio de Salud y Protección resulta altamente riesgoso, pues elimina una de las medidas no farmacéuticas más importantes para evitar la propagación de COVID -19, desconociéndose gravemente las cifras de contagiados y fallecidos que se presentan en el país, los cuales han ido aumentando desde el mes de septiembre, mes en el cual se tomó la medida de exigencia de prueba PCR de COVID 19 para vuelos

internacionales, señalando que las cifras reportadas por el Ministerio de Salud son alarmantes relacionando para el efecto las siguientes:

“Número de contagios: 1.136.447

Casos Activos: 72.228

Muertes: 32.595”

Señala que conforme lo establece la Resolución 1972 del 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social, especialmente en los artículos 3 y 4 de este Acto Administrativo, la única medida tomada para viajeros internacionales es el seguimiento y control de aquel en los días posteriores a su llegada, relegando en el propio individuo la responsabilidad de reportar algún síntoma.

Alega que la supresión del requisito de prueba negativa PCR para COVID-19 a los viajeros internacionales, que ingresen al país, y solo disponer el seguimiento y control por parte de las entidades mencionadas en el hecho anterior, así como relegar al viajero la responsabilidad de autocontrol, representa una vulneración directa a los derechos fundamentales a la vida y la salud de la población Colombiana, así como un desconocimiento de los postulados de la Organización Mundial de la Salud en el documento “Consideraciones de salud pública al reanudar los viajes internacionales”, cuyo objeto es proporcionar a los gobiernos, las autoridades sanitarias de los Estados Miembros de la OMS y las partes interesadas pertinentes, los elementos que deben tener en cuenta al ajustar las medidas relativas a los viajes internacionales a la cambiante situación epidemiológica de la pandemia de COVID-19, a la capacidad nacional de salud pública y de servicios de salud disponible en los países y a la evolución de los conocimientos sobre el virus”; siendo las cifras de contagio y el funcionamiento del Sistema de Salud pública los ejes para determinar las medidas a tener en cuenta; señalando que lo anterior se da, por cuanto el Sistema de Salud Colombiano no cuenta con las condiciones para responder a un aumento exponencial de los contagios de Coronavirus, indicando que sólo en Bogotá al 6 de noviembre de 2020 la ocupación de UCI adultos es de 71%, al 8 de noviembre de 2020 la ocupación de UCI pediátrica es de 77% y la ocupación por hospitalización de adultos es de 82%, lo anterior según el reporte actualizado de Datos Abiertos Bogotá, el cual puede ser revisado en [datosabiertos.bogota.gov.co](https://datosabiertos.bogota.gov.co).

Adicionalmente, indica que el país no cuenta con capacidad de servicios humanos ni tecnológicos para hacer seguimiento a los viajeros que ingresan a diario al país, cifra que se estima en 24 mil personas al día, de acuerdo a los reportes de migración Colombia publicados en su página web.

Señala el actor que la medida aquí cuestionada ha sido rechazada por las Asociaciones de médicos del País, entre ellas la Federación Médica Colombiana, la Federación Colombiana de Sindicatos médicos, la Asociación Colombiana de Salud Pública y el Colegio Médico de Bogotá, entre otros, al considerar que con la medida se está poniendo en riesgo a la población en general, conforme lo han manifestado en medio nacionales desde que la medida se implementó; postura que puede corroborarse en las entrevistas realizadas a cada uno de los directivos de dichas asociaciones, médicos especialistas, que son claros en señalar las graves consecuencias que conlleva el levantamiento de la medida, en especial para un país que no se encuentra preparado para flexibilizar las medidas que ya habían sido aplicadas.

Indica que la supresión de la exigencia a los viajeros internacionales de la prueba PCR de COVID-19 negativa para el ingreso al país, expone la salud y la vida de la población en general, que sin lugar a duda llevará a la ocurrencia de perjuicio irremediable, traducido en el aumento de la mortalidad de los colombianos por causa del Coronavirus, aumentando la cifra ya escandalosa de más de 32 mil muertos que ha cobrado la pandemia, en un panorama de sobreocupación de las camas de UCI a nivel nacional y con una cultura ciudadana marcada por la necesidad de un control y seguimiento que no se encuentra en capacidad de ser brindado por el Estado Colombiano, ante la ausencia de los recursos para hacer seguimiento a los 24 mil viajeros que ingresan del exterior al país por los diferentes aeropuertos del país.

### **1.3. Trámite surtido en primera instancia**

Mediante auto de 11 de noviembre de 2020, el Juzgado Once Administrativo de Oralidad del Circuito de Bogotá, dispuso la admisión de la acción

constitucional, ordenando notificar al Ministro de Salud y de la Protección Social y requiriendo a la Sociedad Colombiana de Infectología, Colegio Médico de Bogotá, Secretaría Distrital de Salud, Universidad del Rosario a efecto de que emitieran concepto al respecto frente a las consecuencias en la salud pública y vida de las personas, la no exigencia de dicha prueba a los viajeros provenientes del exterior que arriben al país y en general las medidas adoptadas por la Cartera Ministerial en la Resolución 1972 del 04 de noviembre de 2020.

Así mismo, ordenó requerir al Centro Nacional de Contacto adscrito a la unidad Nacional para la Gestión de Desastres para que informara los mecanismos de seguimiento y rastreo efectuado a las personas que ingresan al país vía aérea.

#### **1.4. De la contestación de la demanda de tutela**

##### **1.4.1. Colegio Médico Colombiano**

Por conducto de su representante legal adujo que en atención a que el colegio Médico Colombiano no fue requerido en el auto admisorio de la acción constitucional, no le corresponde emitir pronunciamiento alguno.

##### **1.4.2. Universidad del Rosario**

Señala que al ser una institución educativa y al no ser los motivos de la acción constitucional conexos a las funciones de educación propias de la Universidad se abstienen de realizar pronunciamiento alguno sobre el asunto en comento.

### **1.4.3. Unidad Nacional para la Gestión de Riesgos y Atención de Desastres - UNGRD**

Por conducto de la Jefe de la Oficina Asesora Jurídica de la entidad allegó informe rendido por la Gerente de la Subcuenta COVID19, mediante el cual señaló que mediante el Decreto 1109 de agosto de 2020 el Gobierno Nacional creó el Programa PRASS: Pruebas, Rastreo y Aislamiento Selectivo Sostenible, para disminuir la velocidad de transmisión del Covid 19, rompiendo sus cadenas de contagio, indicando que el precitado decreto en su artículo 4 establece que uno de los ejes fundamentales para la implementación de dicho programa es el Rastreo de Casos y sus Contactos como factor clave de éxito para la efectividad de la estrategia en cortar las cadenas de transmisión del virus, controlando su expansión.

Indica que el alcance, procedimientos y especificaciones técnicas definidas en detalle por el Ministerio de Salud, el Centro de Contacto Nacional de Rastreo (CCNR) contactado por la UNGRD inició operación en fase piloto el pasado 15 de octubre, poniendo en marcha una operación compuesta por 3 procesos definidos por el Ministerio de Salud:

Proceso 1: Contacto telefónico con casos sospechosos que diariamente son remitidos al CCNR por el Instituto Nacional de Salud con el propósito de indicar su aislamiento, determinar potenciales necesidades de apoyo para lograr la sostenibilidad de dicho aislamiento y levantar el mapa de contactos estrechos a ser rastreados

Proceso 2: Contacto telefónico con los contactos estrechos identificados para los casos sospechosos llamados en el proceso 1.

Proceso 3: Monitoreo de casos contactados y su cumplimiento del aislamiento en caso de haber sido indicado.

Indica que el Ministerio de Salud definió el alcance, procedimiento y especificaciones técnicas para el seguimiento a los viajeros que ingresan al país, dando instrucciones al CCNR para encargarse también de su ejecución.

Con base en lo anterior, el CCNR procedió a su implementación y puesta en marcha el pasado 6 de noviembre de 2020.

Por otra parte, refiere que Migración Colombia envía cada día al CCNR la base de datos de viajeros que ingresaron al país, la cual es validada y depurada para su cargue en la plataforma de rastreo del CCNR desde la que se realizan las llamadas a los teléfonos de contacto registrados por los viajeros que son contactados por los rastreadores telefónicos del CCNR, quienes con base en un guión previamente definido por el Ministerio de Salud, proceden a entrevistar al viajero, registrando toda la información en la plataforma tecnológica del CCNR, realizando en cada caso hasta 4 intentos de comunicación telefónica, tras los cuales si no se logra la llamada, se registra en la plataforma que no fue posible la comunicación.

También señala que dentro del procedimiento también se establece realizar un segundo contacto de seguimiento dentro de los 14 días posteriores a la fecha del viaje; el cual se realizará de acuerdo con los mecanismos implementados en el CCNR para el proceso 3 anteriormente señalado.

Al final del día, el CCNR envía al Ministerio de Salud el reporte con toda la información registrada como resultado de la gestión de seguimiento a viajeros incluyendo tanto los contactados como los no contactados con el propósito de que se puedan analizar los resultados y tomar las acciones que consideren pertinentes en cada caso.

#### **1.4.4. Universidad Nacional de Colombia**

Por conducto del Departamento de Salud Pública de la Facultad de Medicina de la Universidad Nacional se rindió el informe requerido manifestando sobre la necesidad de solicita prueba de Covid 19 para el ingreso al país que la misma sería importante si el país estuviera libre de transmisión autóctona de Covid-19 o si esta transmisión tuviera una baja intensidad, no siendo este el caso de Colombia como quiera que en el momento ya existe transmisión del Covid-19 en todo el territorio nacional como puede confirmarse con solo entrar



al sitio <https://www.ins.gov.co/Noticias/paginas/coronavirus.aspx> y mirar los mapas de transmisión que están disponibles allí.

Señala que el país está reportando una cifra diaria de más de 8.000 personas infectadas y más de 150 muertes que son producto de la transmisión interna del país. Frente a esas cifras propias señala como poco plausible que la llegada de unas pocas personas infectadas de países extranjeros puede modificar sustancialmente el nivel de transmisión interno.

Indica que no se espera que la frecuencia de infectados en viajeros sea mayor de 5 por mil y de todas maneras el flujo de llegada de personas se ha reducido sustancialmente durante la pandemia. Luego también señala que debe considerarse que la exigencia de una prueba negativa no garantiza que las personas que llegan al país estén libres de Covid-19. Estas pruebas alcanzan su máxima capacidad de detectar al virus entre el día 3 y el día 8 después de la infección, pero aun en ese periodo su capacidad de detección no es de 100%.

Señala que Las personas infectadas que se hagan la prueba antes del día 3 (“periodo de ventana”) y después del día 8 podrían dar negativos aunque las personas en realidad estén infectadas y puedan infectar a otras. La realización de la prueba entonces podría dar una sensación de falsa seguridad que por el contrario favorecería la diseminación del virus a partir de los que han tenido una prueba negativa y se infecten después de ello o hayan estado en este periodo de “ventana”.

Finalmente solicita considerar aspectos humanitarios ya que muchas personas que retornan al país son colombianos que han estado atrapados en el extranjero durante la pandemia y que por fin pueden regresar. Exigirles una barrera adicional para regresar a su país es prolongar sus dificultades con el agravante de que muchos pueden estar en países donde esas pruebas no están disponibles fácilmente o son simplemente muy caras para que muchos de ellos puedan realizársela.

#### **1.4.5. Ministerio de Salud**

Por conducto de la Directora Jurídica de la Cartera Ministerial se rindió el informe requerido, señalando en primer lugar que las decisiones y orientaciones adoptadas para enfrentar la epidemia por COVID-19 en Colombia han sido consecuentes con el momento epidemiológico por el que atraviesa el país en cada momento, con la fase de afrontamiento –preparación, contención y mitigación– y con las estrategias nacionales de ajuste a las medidas de salud pública, indicando que en dichos procesos siempre se han valorado, evaluado y cotejado los riesgos que representan los distintos escenarios, y las disposiciones se han basado en los principios de precaución, protección, beneficencia y no maleficencia hacia la población colombiana y su mayor bienestar posible en medio de la crisis sanitaria, económica y social de escala planetaria.

Indica que desde el 01 de enero de 2020, la OMS ha tenido un papel preponderante en la identificación del SARS-CoV-2, evaluación de la dinámica de transmisión, actualización de directrices, liderazgo de colaboración internacional, disposición de recomendaciones y orientaciones para el público y para los gobiernos, las autoridades sanitarias y partes interesadas, entre otros. En su actuar y conscientes de la cambiante situación epidemiológica, de las capacidades nacionales en salud pública y de los servicios disponibles, siempre han alentado a los países a considerar la evolución del conocimiento sobre el virus y la enfermedad para tomar las decisiones más apropiadas.

En consecuencia con lo anterior, expone que en efecto, el 30 de julio de 2020, la OMS publicó las Consideraciones de salud pública al reanudar los viajes internacionales advirtiendo que dicho documento debía leerse en conjunto con otras orientaciones de la Organización, entre ellas la actualización de la Estrategia COVID-19 de la OMS y otras en las que se encuentran los ajustes a las orientaciones, en función del mayor y mejor entendimiento de la situación.

Indica que desde entonces la OMS consideraba que si bien la exigencia de la prueba RT-PCR “puede proporcionar información sobre el estado de los viajeros”, su presentación y resultado no debían ser tomados como absolutos,

en la medida que existen problemas de la capacidad de la prueba y con los tiempos, que hacían necesario el seguimiento posterior al viajero.

Indica que en la publicación del 09 de octubre de 2020, la OPS/OMS expresamente recomendó no exigir pruebas a viajeros internacionales, entre otros, en razón a la fiabilidad de los resultados, a la capacidad de la prueba en términos de sensibilidad y especificidad, a la falsa sensación de seguridad que da un resultado negativo, al periodo ventana que se genera entre la exposición al virus y el momento de la toma de la prueba, a las exposiciones entre la toma de la muestra y el abordaje del avión, a los inconvenientes logísticos, jurídicos y económicos, entre otros muchos que no hacen recomendable incluir esta exigencia en la estrategia de mitigación del riesgo de exportación/importación de casos de COVID-19.

Por lo anterior, señala que la Resolución 1972 de 2020 está plenamente en consonancia con las recomendaciones de la OMS y de la OPS, al tiempo que considera la mejor evidencia y conocimiento disponible a la fecha.

En cuanto a la expedición de la Resolución 1627 del 15 de septiembre de 2020, “por medio del cual se adopta el protocolo para el manejo y control del riesgo del Coronavirus COVID-19, para el transporte ideal de personas por vía aérea”, en la cual dispuso dentro de su anexo técnico, la obligación que tiene el pasajero de tener resultado de prueba PCR de COVID-19 negativa para el ingreso al país, señala que en efecto bajo el principio de precaución, desde el Ministerio de Salud y Protección Social, se decidió incluir la exigencia del resultado negativo de la prueba RT-PCR. Sin embargo, después de una evaluación multidisciplinaria de la capacidad de la prueba, al análisis detallado de los inconvenientes asociados, a la consulta con la OPS, y a la valoración de los resultados observados a partir de la operación aérea, se consideró eliminar la exigencia y darle paso al fortalecimiento de las capacidades nacionales para la vigilancia epidemiológica, incluyendo el contacto y seguimiento a viajeros internacionales en el marco del programa PRASS.

Dicho programa se basa en la detección temprana de síntomas, en el aislamiento de los casos desde que son sospechosos, en el diagnóstico y

aislamiento de contactos, como estrategia que permita mitigar los efectos de la pandemia, cortar las cadenas de transmisión y permitir la apertura económica con el retorno gradual de actividades a nivel nacional, recalcando que el seguimiento y rastreo de viajeros nacionales o extranjeros, con aseguramiento al sistema de salud o no, hace parte de PRASS.

Ahora bien, frente a la expedición de la Resolución 1972 de 2020 que eliminó la prueba PCR de Covid-19 Negativa a los viajeros internacionales que ingresen al país, señala que desde la Cartera Ministerial se lideraron análisis con diferentes actores y expertos para evaluar multidisciplinariamente la capacidad del resultado de la prueba en el marco de los vuelos internacionales, detallando inconvenientes relacionados con la capacidad de todas las pruebas disponibles, la generación de falsa sensación de seguridad ante un resultado negativo para 96 horas antes que no indica necesariamente que el viajero no esté incubando el virus al momento de abordar el avión, entre otras, por la tasa de falsos negativos que puede ser de hasta el 66%, por el periodo ventana relacionado con la carga viral al momento de la toma de la muestra que puede arrojar resultados negativos cuando la persona se expuso recientemente al virus, y por las exposiciones posteriores a la toma de la muestra y hasta el momento del vuelo.

Frente a lo manifestado por el actor frente al cambio de postura del Ministerio de Salud y de la Protección Social el cual, a juicio del actor resulta riesgoso en tanto se elimina una de las medidas no farmacéuticas más importantes para evitar la propagación del virus del Covid-19 (PCR negativa) desconociéndose gravemente las cifras de contagiados y fallecidos que se presentan en el país, y que incluso ha venido en aumento desde septiembre, mes en el cual se tomó la medida de exigencia de prueba PCR de COVID 19 para vuelos internacionales, señalando frente a dichas afirmaciones que la exigencia de pruebas RT-PCR no constituye una de las medidas no farmacéuticas más importantes para evitar la propagación de COVID -19, detallando algunos de los problemas asociados a la exigencia de la prueba como requisito para vuelos internacionales, así:

“a. Actualmente ninguna prueba tiene la capacidad de indicar si al momento de abordar un avión un viajero está infectado dado que:

-Los resultados de las pruebas RT-PCR no se obtienen inmediatamente. Actualmente, algunos países solicitan los resultados de la prueba en un lapso no mayor a 96 horas antes de vuelos comerciales. Sin embargo, existe periodo ventana, el viajero presentará una RT-PCR negativa aun estando infectado si la exposición al momento de la aplicación del test no es suficiente para que la prueba detecte la presencia del virus. El tiempo que transcurre entre la exposición a la COVID-19 y el momento en que comienzan los síntomas suele ser de alrededor de cinco o seis días, pero puede variar entre 1 y 14 días.

-Es posible obtener un resultado positivo cuando la persona ya presentó COVID-19 y ya no tienen potencial de contagiar a otros.

-La tasa de falsos negativos de la prueba RT-PCR se ha estimado entre el 20% y el 66%, dependiendo de la fecha de inicio de síntomas y la realización del test.

-Este tipo de pruebas se han recomendado para confirmar la presencia del virus, pero no para descartarlo, es decir, es más útil cuando el resultado es positivo, pero no cuando es negativo debido a la alta tasa de falsos negativos

b. Existen dificultades operativas para la implementación de este requisito

- No existe un registro mundial de laboratorios acreditados para realizar la prueba.

-Se han observado antecedentes de falsificación de resultados negativos de pruebas.

-Actualmente en los puntos de ingreso autorizados no se tiene capacidad para reconocer la autenticidad del resultado que presenta el viajero.

-Esta dificultad se presentaría para todos los puntos de control migratorio, tanto de ingreso aéreo como terrestre, fluvial y marítimo.

-El proceso de control migratorio y la verificación del cumplimiento de este requisito llevaría a aglomeraciones indeseadas en los espacios de ingreso.

c. Exigir resultados oportunos para el momento del viaje genera desigualdades sociales para la movilidad internacional y genera problemas humanitarios

-El costo de las pruebas RT-PCR en los distintos países varía alrededor de los \$60 – \$400 dólares, con posibilidad de incremento según la urgencia del resultado. No todas las personas podrán

fácilmente acceder a ellos de acuerdo con sus condiciones socioeconómicas.

-Costear una prueba molecular RT-PCR con resultado oportuno para el viaje es un privilegio. Exigirla reproduciría las desigualdades sociales para la movilidad.

d. La exigencia del resultado de la prueba no está recomendado por organismos internacionales .

-De acuerdo con las recomendaciones de la OPS para la toma de decisiones en el proceso de reanudación de viajes internacionales no esenciales en el contexto de la pandemia por COVID19, la realización de pruebas para COVID-19 (tanto RT-PCR, como pruebas de antígeno o anticuerpos) de viajeros internacionales como herramienta para mitigar el riesgo de propagación internacional no está respaldada por la tecnología disponible actualmente, ni por el rendimiento de las pruebas.”

Por lo expuesto, aduce que la no exigencia de resultados de la prueba RT-PCR a los viajeros que ingresan al país no implicaría un aumento significativo en la probabilidad de transmisión del COVID-19 en Colombia, pero sí continuaría siendo una barrera con serias consecuencias humanitarias y produciría una falsa sensación de seguridad.

No obstante lo anterior, al reconocer que no existe la probabilidad cero de importación y exportación de casos en los vuelos internacionales, resulta primordial la evaluación del riesgo y rastreo al viajero. Por esto, desde el programa PRASS se ha dispuesto un componente especial para monitorear el estado de salud del viajero internacional durante los primeros días de estancia en el país, para lo cual se exige información que permita localizar al viajero en el territorio y detectar las posibles cadenas de transmisión locales posteriores.

Frente a lo afirmado por el actor respecto a que el país no cuenta con capacidad de servicios humanos ni tecnológicos para hacer seguimiento a los viajeros que ingresan a diario al país indica que en el marco de la ejecución de la estrategia Pruebas, Rastreo y Aislamiento Selectivo Sostenible – PRASS– creado mediante el Decreto 1109 de agosto de 2020 como el Plan Nacional para disminuir la velocidad de transmisión del COVID-19, rompiendo sus cadenas de contagio, el Artículo 4 del Decreto 1109 establece que uno de los ejes fundamentales para la efectividad de la estrategia es el Rastreo de

Casos y sus Contactos, para lo cual el Ministerio de Salud y Protección Social se dio a la tarea ejecutar acciones conducentes a ampliar significativamente la capacidad de Rastreo, complementando y apoyando la labor que ya venían desempeñando tanto las Entidades Territoriales como las Entidades Administradoras de Planes de Beneficios en Salud en todo el territorio nacional, es decir, dado que se diseñó como el programa para toda Colombia, los viajeros internacionales están incluidos.

Bajo el anterior contexto, explica que en atención al volumen de casos que será necesario rastrear dada la evolución del contagio, la Cartera Ministerial solicitó a la Unidad Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres (UNGRD), responsable de la ejecución de los recursos de la Subcuenta COVID-19, la contratación de un servicio de Contact Center modalidad Outbound con cobertura Nacional para ejecutar diariamente rastreo y seguimiento de los Casos Sospechosos de COVID-19, así como de sus respectivos contactos, entre los que se encuentran los viajeros internacionales.

Las especificaciones técnicas y el dimensionamiento de la operación fueron definidos en detalle por parte del Ministerio de Salud y Protección Social mediante una operación a implementar por fases cuyo volumen se irá ajustando con base en la evolución de la pandemia, teniendo en cuenta que el número exacto de casos y contactos a gestionar está sujeto a incertidumbre, toda vez que los parámetros asociados al comportamiento de la pandemia y la adherencia a las medidas son desconocidos y cambian en el tiempo y en cada territorio.

Frente a lo señalado por el actor mediante el cual señala que la decisión de suprimir la prueba PCR negativa para ingresar al país, expone la salud y vida de la población en general, que sin lugar a dudas llevará a la ocurrencia de perjuicio irremediable, traducido en el aumento de la mortalidad de los colombianos por causa del Coronavirus, aumentando con ello la cifra de muertos y con ello el aumento en la ocupación de camas UCI a nivel nacional, señala que en el escenario actual de circulación activa del virus, de apertura y reactivación económica, y de aislamiento selectivo con distanciamiento

individual responsable, el número de contactos con interacción física aumentó, y con él, el riesgo de transmisión autóctona.

El riesgo de transmisión en el país no aumentará significativamente debido al ingreso de pasajeros sin prueba COVID-19, con lo cual es altamente improbable la generación de un brote ocasionado por un viajero internacional positivo. Es decir, el riesgo de transmisión del COVID19 debido a un viajero internacional es similar al de interactuar con los habitantes del país en los distintos espacios dispuestos durante la reapertura económica y la eliminación de cuarentenas estrictas, dada la circulación comunitaria del SARS-CoV-2 en el territorio.

Expuesto lo anterior, solicita exonerar al Ministerio de Salud y Protección Social de toda responsabilidad dentro de la acción de tutela de la referencia, en tanto la Cartera Ministerial dentro de sus funciones se ha dedicado a elaborar políticas públicas que se encuentran acorde a los estamentos, normatividades y jurisprudencia a nivel Nacional. Así como también, ha adoptado medidas que se encuentren en congruencia con los lineamientos emitidos por la OMS, en aras de mitigar y prevenir el riesgo de contagio del nuevo SARS-CoV-2 Covid - 19.

Con posterioridad el Ministerio de Salud y de la Protección Social dio respuesta al siguiente cuestionario en los siguientes términos:

**1 ¿Qué señales de alerta debe presentar una persona que ingresa al país por vía aérea, para que la misma, sea considerada como un caso sospechoso de Covid-19?**

Inicialmente, es importante reiterar que, de acuerdo con las indicaciones de la Organización Mundial de la Salud, si bien los viajeros internacionales deben ser sujetos de seguimiento en el marco de la pandemia por COVID-19, por el solo hecho de ser viajeros no deben ser considerados ni tratados como casos sospechosos (OMS, 2020):

[...] “Medidas no recomendadas:

- Los viajeros internacionales no deben considerarse ni manejarse como contactos de casos de COVID-19 y no debe requerirse que hagan cuarentena en el país de destino.



-Los viajeros internacionales no deben considerarse ni manejarse como casos presuntos de COVID-19 y no deben estar sujetos a la obtención de muestras ni al aislamiento en el país de destino” [...]

En razón a lo anterior y sabiendo que se han establecido mecanismos para la identificación, las señales de alerta (signos y síntomas) compatibles con COVID-19 entre viajeros internacionales son las mismas que para cualquier persona, en la medida que la presentación de la enfermedad es la misma. De acuerdo con el conocimiento actual sobre las manifestaciones de la enfermedad, con las recomendaciones internacionales y en coherencia con el Decreto 1374 de 2020, “Por el cual se optimiza el Programa de Pruebas, Rastreo y Aislamiento Selectivo Sostenible - PRASS, para el monitoreo y seguimiento de casos y contactos de COVID-19 en Colombia” (Ministerio de Salud y Protección Social, 2020), un caso sospechoso se define como sigue:

**Caso sospechoso.** Persona con exposición por haber estado en un lugar con transmisión comunitaria o endémico o de brote (E2) o a casos probables (E1 probable), y con manifestaciones clínicas respiratorias (C1) o no respiratorias (C2) de COVID-19, de cualquier severidad (C4), hallazgos de laboratorio clínico o radiológicos (C5), pertenencia a grupos de factores de riesgo (Fr) o vulnerabilidad es la siguiente y aplica para las personas que ingresan al país por vía aérea: (Fv). También puede entenderse como caso sospechoso, ¡la persona con exposición por contacto estrecho sin protección individual o potencial múltiple! sostenida a casos probables o confirmados de COVID-19 (E1 o E1.1) pero que aún es asintomática (C3)  
(...)

**2 ¿Cuál es el protocolo a realizar cuando las personas son clasificadas como casos sospechosos?, hacer una descripción detallada, esto es, indicar si la persona permanece en el aeropuerto aislada hasta la práctica y resultado de la prueba PCR de COVID-19 o qué otros procedimientos se llevan a cabo.**

Después que un viajero pasa a ser considerado como un caso sospechoso (identificado bien sea por la aerolínea, Migración Colombia, operarios del aeropuerto que realizan valoración visual, el mismo viajero o cualquier ciudadano), se hace la notificación al ente territorial o al asegurador de la persona.

Aquí se activa PRASS y se avanza con los siguientes pasos:

- Inmediatamente se prescribe aislamiento preventivo. Esto debido a que no se debe esperar al resultado de una prueba diagnóstica para cortar la posible cadena de transmisión.

El caso sospechoso debe aislarse en un hotel (sugerido por el ente territorial) o en el lugar que disponga la persona (vivienda), previa evaluación de la Secretaría de Salud correspondiente.

-Se realiza toma de prueba, RT-PCR, por parte del ente territorial (en el caso de que la persona no esté asegurada al Sistema General de Seguridad Social en Salud) o por parte de su asegurador, en el caso de estar asegurado.

- Se realiza el mapa de contactos estrechos, de acuerdo con los criterios establecidos en el PRASS.

-Se hace notificación a los contactos estrechos .

- La persona que es caso sospechoso debe permanecer en aislamiento preventivo obligatorio hasta que reciba el resultado de la prueba.

- En caso de obtener un resultado positivo para COVID-19, la persona pasa a ser caso confirmado y deberá completar una cuarentena de al menos 14 días

- En caso de obtener un resultado negativo para COVID-19, se descarta el caso, la persona puede salir del aislamiento preventivo, pero se mantiene el seguimiento hasta completar los 14 días después de haber ingresado al país.

- Independientemente de que la persona esté asegurada al Sistema de Salud y del resultado de la prueba, si la persona presenta síntomas o signos que requieran atención médica, podrá acudir a la atención por urgencias, y si es necesario, será derivado al centro de atención que defina el ente territorial. De acuerdo con la Constitución Política de Colombia (Art. 49) y con la Ley Estatutaria de Salud (Ley 1751 de 2015), todas las personas que estén en territorio colombiano, independientemente de su nacionalidad y estatus migratorio, podrán acceder al servicio de urgencias que sea requerida con oportunidad

### **3 ¿Se realiza la prueba PCR de COVID-19 a las personas sospechosas?, en caso positivo, indicar que institución la realiza, el tiempo del resultado y el seguimiento a realizar**

De acuerdo con las disposiciones del Decreto 1374 de 2020 (Ministerio de Salud y Protección Social, 2020), cuando se identifica un caso sospechoso en el territorio nacional, se realiza estudio de caso por parte del asegurador o del ente territorial, quien definirá si debe o no realizarse una prueba diagnóstica. En el caso de que el caso sospechoso sea además viajero internacional, a todos se les

realiza la prueba diagnóstica tan pronto como sea posible. El gold standard corresponde a la prueba RT-PCR.

La institución responsable de realizar la prueba dependerá de si la persona cuenta o no con aseguramiento. En el caso de estar asegurada en el Sistema General de Seguridad Social (independientemente del régimen de afiliación), será su Entidad Administradora de Planes de Beneficio (EAPB) la responsable de realizar la prueba. En el caso de que la persona no se encuentre afiliada, será la entidad territorial (departamental, distrital o municipal) quien asuma la realización de la prueba.

Desde el Ministerio de Salud y Protección Social se ha indicado que la prueba para los casos sospechosos deberá realizarse tan pronto como sea posible y sin demoras; en este sentido, de acuerdo con el INS, desde que la muestra llega al laboratorio el resultado está disponible de 24 a 48 horas. Actualmente y de acuerdo con los reportes del Instituto Nacional de Salud con actualización al 21 de noviembre de 2020, en el 49,0% de los casos transcurren máximo 5 días entre el inicio de síntomas (no la fecha de la prueba, que puede ser posterior) y la fecha del diagnóstico; en el 75,9% transcurren máximo 10 días; y en máximo 15 días se tiene el diagnóstico del 93,9% de los casos desde el inicio de los síntomas (INS, 2020).

Sin embargo, resalta dos aspectos fundamentales desde el marco de la salud pública: i. cortar las posibles cadenas de transmisión lo más pronto posible. Por tal, el aislamiento preventivo se realiza inmediatamente después de que la persona es identificada como un caso sospechoso, y no se espera hasta conocer el resultado de la prueba diagnóstica; y ii. la atención médica dependerá de las manifestaciones clínicas de la persona, dando prioridad al criterio clínico; independientemente del resultado, si la persona presenta signos de alarma clínica requerirá de atención médica urgente y esta deberá ser garantizada en el territorio nacional.

Una vez el extranjero ha sido clasificado como un caso sospechoso para COVID-19, se procede de la misma manera que con cualquier caso sospechoso identificado en el territorio nacional, siguiendo las disposiciones del Decreto 1374 de 2020. En concordancia con lo establecido en la respuesta de la pregunta 2, lo primero es prescribir el aislamiento preventivo para la persona (independientemente de su nacionalidad y estatus migratorio). Luego y debido a que el extranjero puede estar afiliado al Sistema de Salud, contar con un seguro internacional o no tener

aseguramiento, de acuerdo con su situación particular se procede a avisar a su asegurador o al ente territorial, quien deberá avalar el lugar de aislamiento, asegurar la toma de la muestra y realizar seguimiento al caso. Se realiza el mapa de contactos estrechos y se les da aviso. El ente territorial o el asegurador realiza el seguimiento e identifica la evolución, así, dependiendo del resultado de la prueba RT-PCR, descarta o confirma el caso. En el caso de ser un caso descartado negativo para COVID-19, igualmente se realiza seguimiento con rastreadores telefónicos para conocer signos y síntomas durante 14 días. En el caso de ser un caso confirmado, la atención médica dependerá del cuadro clínico del paciente y será garantizado por su asegurador o por el ente territorial.

### **5 Los hoteles, hostales o los lugares en los cuales pernoctan las personas extranjeras, ¿realizan alguna clase de seguimiento y reporte?**

Mediante la Resolución 749 de 2020 se adoptó el protocolo de bioseguridad para el manejo y control del riesgo de COVID-19, para el alojamiento en hoteles, entre otras actividades. Este fue complementado y modificado con la Resolución 1285 de 2020. En estos se indica que los establecimientos que prestan servicio de alojamiento son responsables de garantizar las condiciones de bioseguridad establecidas en los protocolos antes mencionados. Por su parte, el seguimiento a casos sospechosos, está a cargo del asegurador, de la entidad territorial o del CCNR, según el caso.

### **6 ¿El Centro de Contacto Nacional de Rastreo –CCNR–, realiza el rastreo de todos los casos sospechosos del País reportados por el Instituto Nacional de Salud?**

Es importante señalar que el Centro de Contacto Nacional de Rastreo (CCNR) es una capacidad adicional de rastreo que complementa la capacidad instaurada en el país, en cabeza de los equipos de vigilancia en salud pública de las Entidades Territoriales y las EAPB. El CCNR se puso en marcha para incrementar la capacidad y velocidad de identificación de casos sospechosos, con el propósito de cortar rápidamente las cadenas de transmisión del virus, y con ello, disminuir la velocidad de contagio en el territorio.

En este contexto, el Instituto Nacional de Salud - INS remite diariamente una lista de casos sospechosos que asigna para ser rastreados por el CCNR. A todos estos casos reportados por el INS se les hace rastreo desde el CCNR. Los casos sospechosos que después de varios intentos de llamada no se logran rastrear, son

reportados diariamente al Ministerio de Salud y Protección Social para ser remitidos para ejecución de Rastreo en Campo por parte de los equipos de las Entidades Territoriales.

**7 ¿Cuántas personas han ingresado al País por vía aérea de acuerdo al reporte de Migración Colombia, desde el 06 de noviembre de los corrientes hasta la fecha y de esas cuántas personas han sido clasificadas como casos sospechosos?**

Entre el 6 y el 17 de noviembre de 2020, Migración Colombia reportó al CCNR el ingreso por vía aérea de 40.941 viajeros internacionales. De otro lado, de acuerdo con el sistema de información SegCOVID, se han identificado 219 viajeros como casos sospechosos para COVID-19 en el mismo intervalo (consulta del 21 de noviembre de 2020).

- A la fecha, el centro de contacto cuenta con 1.515 rastreadores telefónicos cuya gestión es supervisada y apoyada por 49 Coordinadores de Operación, 46 líderes de Calidad y 30 Líderes de Formación. Se proyecta ampliar esta capacidad.

**8 ¿Cómo está conformada la planta de personal del Centro de Contacto Nacional de Rastreo – CCNR–? indicar la cantidad de personal encargado de realizar las llamadas de rastreo.**

El CCNR opera con la siguiente estructura de personal:

Un Gerente de Cuenta

Tres Jefes de Operaciones

Diez Analistas/Técnicos de Soporte de Sistemas de Información y Tecnología

Tres Analistas de Operación Outbound

**9 ¿Cuál es el horario laboral del personal encargado de realizar el seguimiento de los casos sospechosos y cuantas llamadas realizan en ese lapso de tiempo laboral?**

El CCNR opera todos los días de la semana durante 12 horas en horario de 8:00am a 8:00pm con base en un esquema de turnos en los que cada rastreador labora dentro del máximo de 8 horas permitido por la legislación colombiana. La duración de cada llamada varía con base en diferentes factores, como la situación particular de cada caso, el número de contactos totales y contactos estrechos que reporta, entre otros. Teniendo en cuenta lo anterior, un agente puede realizar en promedio entre 28 y 32 llamadas de rastreo en un turno de 8 horas.

(...)

#### **1.4.6. Asociación Colombiana de Infectología - ACIN**

Por conducto de su Presidente se pronunció en la presente acción constitucional, manifestando que no puede efectuar ningún tipo de pronunciamiento avalando o no, las pruebas PCR NEGATIVAS para los viajeros que provienen del exterior.

#### **1.4.7. Migración Colombia**

Atendiendo el requerimiento efectuado por el Juez de tutela mediante auto de 17 de noviembre de 2020 y a la pregunta formulada consistente en “Cuántas personas ingresan al país diariamente por vía aérea, especificando cuantas personas son de nacionalidad extranjera y cuantas de nacionalidad colombiana”, señaló:

“En lo corrido del mes de noviembre de 2020 se viene presentando un promedio diario de 4.500 registros de ingreso por los aeropuertos internacionales del país, de los cuales el 66% (2.970 registros) corresponden a viajeros colombianos y el 34% (1.530 registros) a extranjeros.”

#### **1.5. De la sentencia de primera instancia**

Mediante sentencia del 25 de noviembre de 2020, el Juzgado Once Administrativo de Oralidad del Circuito de Bogotá, ordenó el amparo de los derechos fundamentales a la vida y a la salud de la parte actora, en consecuencia, dispuso la suspensión del artículo 1 de la Resolución No. 1972 del 04 de noviembre de 2020 frente a la no exigencia de prueba PCR con resultado negativo para el virus del Covid-19 a cada uno de los viajeros que ingresen por vía aérea y cumpla la cuarentena o aislamiento preventivo por el término de 14 días. Como fundamento de su decisión consideró:

De lo expuesto anteriormente, el Despacho observa que, si bien es cierto que la prueba PCR no es una medida de mitigación 100% eficiente, como tampoco son las demás medidas tomadas por el gobierno nacional y entidades territoriales, si se configura como

una medida y como un filtro que conlleve a realizar un cerco epidemiológico y evitar que entren al país personas que puedan tener el virus, estando cerca a unos nuevos brotes teniendo en cuenta la interacción social, el número en aumento de viajes internos, entre otras; además se advierte que no hay la capacidad de seguimiento, sin mencionar las precarias condiciones en las que labora el personal médico del sistema de salud colombiano, lo que considero va en contra vía de lo dispuesto por la OMS y la OPS, al indicar que se requiere fundamentalmente la existencia de capacidad de salud pública, en consecuencia, las medidas de cuidado y los filtros deben permanecer para evitar contagios, tanto es así, que la medida de cuarentena o aislamiento preventivo durante el término de 14 días se hace obligatorio para cada persona que ingresa al territorio Colombiano.

Para el Despacho, el Ministerio de Salud y Protección Social, pone en riesgo la vida y la salud de la población colombiana al no exigir como requisito la prueba PCR-COVID-19 NEGATIVA, a los viajeros que ingresan por vía aérea al país, por tanto, para este Juez Constitucional se hace necesario proteger estos derechos, con el fin de salvaguardar a las personas que habitan o transitan por el país. Por lo anterior, el Juzgado suspenderá la modificación efectuada en el artículo 1 de la Resolución No. 1972 del 04 de noviembre de 2020, respecto a la no exigencia, previo al embarque del país de origen la prueba PCR con resultado negativo, proferido por el Ministerio de Salud y Protección Social.  
(...)"

## **1.6. Incidentes de nulidad**

### **-Aerovías del Continente Americano S.A – Avianca**

Por conducto de apoderado judicial, solicita decretar la nulidad de lo actuado como quiera que se omitió la vinculación de las aerolíneas que actualmente operan en el país, impidiéndoles intervenir en el proceso, señalando su interés en las resultas de la presente acción constitucional por ser la aerolínea con mayor participación en el mercado colombiano que transporta pasajeros a nivel nacional e internacional y a quien el despacho impone de manera indirecta una carga adicional como es el cumplimiento de la medida de bioseguridad establecida.

**-Elkin Andrés Rojas Núñez**

En nombre propio y en representación de sus menores hijos, solicita declarar la nulidad de lo actuado, en tanto no se brindó la oportunidad a los terceros afectados con la decisión a intervenir en el presente trámite tutelar, razón por la cual solicita encausar el procedimiento y se respeten sus garantías constitucionales de quienes se ven afectados en sus derechos con las pretensiones invocadas por la parte actora. Por tanto, solicita su vinculación al presente trámite tuitivo, pues dicha decisión afecta de forma directa al ciudadano y su núcleo familiar.

**-Fernando Franco Hincapié**

En nombre propio solicita declarar la nulidad de lo actuado. Al respecto señala la improcedencia de la acción, teniendo en cuenta que la Resolución 1972 de 2020 que levanta la exigencia de presentar prueba PCR negativa para ingresar al país es un acto administrativo de carácter general, impersonal y abstracto.

Por otro lado, aduce el ciudadano que la parte actora no demostró la configuración de una vulneración individual, concreta, clara y directa de los derechos fundamentales alegados, señalando que tampoco se evidencia una afectación directa al accionante, interponiendo la presente acción constitucional a título general e hipotético sin contar con respaldo fáctico, científico y real.

De igual forma afirma que el confinamiento de una persona sana por 14 días, son medidas que carecen de sentido y en cambio representan una seria lesión a los derechos fundamentales como el libre tránsito y el mínimo vital.

De no prosperar la nulidad propuesta, solicita la impugnación del fallo de tutela de primera instancia.



**- Laura Marcela Valderrama Niño y Sergio David Rodríguez Torres**

Solicitan declarar la nulidad de todo lo actuado, en tanto no fueron vinculados a la presente acción constitucional, alegando su interés directo en la presente acción de tutela, como quiera que al ser ciudadanos colombianos residentes en el exterior, tenían previsto viaje a Colombia el 19 de diciembre de 2020, en donde según información con la que contaban, no se requería de prueba PCR para ingresar al país, ni tampoco realizar cuarentena.

Por lo anterior, aducen tener interés en la presente acción constitucional y afectados directos con la misma, en tanto se les está imponiendo cargas adicionales para su viaje a Colombia, limitando incluso su derecho a libre locomoción al imponer una cuarentena obligatoria, requisitos que no estaban previstos al momento de planear su viaje razón esta por la que debieron ser vinculados al trámite tutelar.

**- Aerorepública**

Por conducto de apoderada solicitó declarar la nulidad de lo actuado en tanto teniendo un interés legítimo en la acción constitucional, no fue vinculado a la misma.

Indica que ante las medidas de bioseguridad exigidas por el Gobierno Nacional, han tenido que implementar mecanismos de información y difusión de requisitos, incorporados en la página web, por donde se realiza la mayor proporción de sus ventas, acatando además órdenes de las autoridades de protección del consumidor, tanto de Colombia como de los países a donde vuelan. El cargue y difusión de esta información no solo requiere tiempo previo de planificación y modificación de las configuraciones de la página web y demás canales de venta, sino que plantea conflictos y afectación a los derechos de los usuarios, y en algunos casos con autoridades de otros países, señalando que cuando se exigía la prueba PCR por parte de la autoridad sanitaria colombiana, tuvieron serios y repetidos conflictos con pasajeros de nacionalidad colombiana, quienes exigían su derecho como connacionales a

embarcar nuestros vuelos y poder ingresar al país, así no contarán con una prueba PCR negativa, pues en su sentir, Colombia no puede negar el ingreso de sus nacionales al territorio del país, aduciendo un requisito administrativo como una prueba PCR.

Indica que como terceros legítimamente interesados y afectados por las decisiones adoptadas por el juez de primera instancia, debe decretarse la nulidad de todo lo actuado con el fin de garantizar el derecho al debido proceso, y en especial el derecho a la contradicción.

#### **- A Lugares y Destinos Mayoristas de Turismo S.A.**

Por conducto de apoderada solicitó declarar la nulidad de lo actuado, teniendo en cuenta que como agencia de viajes directamente se ve afectada por la decisión adoptada por el juez de primera instancia ya que al determinar que la prueba PCR negativa como requisito para ingresar al país vulnera el derecho al trabajo y el derecho de los pasajeros que compraron tiquetes en el exterior. De igual forma, alega que la precitada providencia no tiene efectos interpartes sino erga omnes, por lo tanto, en razón a que la sociedad no fue vinculada a la presente acción constitucional, solicita declarar la nulidad de la misma.

#### **-Compañía Panameña de Aviación-Copa**

Por conducto de apoderada solicitó declarar la nulidad de lo actuado, en tanto no fue vinculada a la presente acción constitucional, teniendo interés legítimo en el mismo.

Por lo anterior, al ser un operador de transporte aéreo internacional les corresponde al momento de la venta de los pasajes divulgar información precisa, clara y suficiente sobre las condiciones del contrato de transporte aéreo, entre ellas la documentación requerida para el viaje.

En razón a lo anterior ante las medidas de bioseguridad exigidas por el Gobierno Nacional, han tenido que implementar mecanismos de información y

difusión de requisitos, incorporados en la página web, por donde se realiza la mayor proporción de sus ventas, acatando además órdenes de las autoridades de protección del consumidor, tanto de Colombia como de los países a donde vuelan. El cargue y difusión de esta información no solo requiere tiempo previo de planificación y modificación de las configuraciones de la página web y demás canales de venta, sino que plantea conflictos y afectación a los derechos de los usuarios, y en algunos casos con autoridades de otros países, señalando que cuando se exigía la prueba PCR por parte de la autoridad sanitaria colombiana, tuvieron serios y repetidos conflictos con pasajeros de nacionalidad colombiana, quienes exigían su derecho como connacionales a embarcar nuestros vuelos y poder ingresar al país, así no contarán con una prueba PCR negativa, pues en su sentir, Colombia no puede negar el ingreso de sus nacionales al territorio del país, aduciendo un requisito administrativo como una prueba PCR.

Indica que como terceros legítimamente interesados y afectados por las decisiones adoptadas por el juez de primera instancia, debe decretarse la nulidad de todo lo actuado con el fin de garantizar el derecho al debido proceso, y en especial el derecho a la contradicción.

Finalmente alega la improcedencia de la acción, en tanto la Resolución N° 1972 de 4 de noviembre de 2020, es un acto administrativo de carácter general, impersonal y abstracto.

#### **- Latam Perú S.A Sucursal Colombia**

Por conducto de su representante legal, solicitó declarar la nulidad de todo lo actuado en tanto, teniendo interés en la presente acción constitucional, no fue vinculado al trámite tutelar.

Señala que al ser operador aéreo y también vendedor del servicio de transporte aéreo, se encuentra obligado directamente dentro de las resoluciones 1627 de 2020 la cual fue modificada por la Resolución 1972 de 2020, las dos expedidas por el Ministerio de Salud y Protección Social, las

cuales establecen los protocolos de bioseguridad para el transporte aéreo internacional y así, igualmente, se encuentra obligado, dentro de las Resoluciones 2232 de 2020 modificada por la Resolución 2682 de 2020 expedidas por la Unidad Administrativa Especial de Migración Colombia, éstas últimas respecto de las obligaciones Migratorias que tienen las empresas de transporte aéreo frente al ingreso de personas al territorio nacional.

Señala que las citadas Resoluciones obligan a las empresas de transporte aéreo a implementar los protocolos y directrices entregadas por cada una de estas autoridades (Ministerio de Salud y Protección Social y la Unidad Administrativa Especial de Migración Colombia), no solo desde el punto de vista de la operación y/o prestación del servicio de transporte aéreo, si no desde el deber de información del consumidor aéreo, y de la implementación de medidas previas a la prestación del servicio como lo ordenan estas Resoluciones.

Indica que si bien es el Ministerio de Salud y Protección social, la única parte dentro de la presente acción de tutela, las instrucciones que da el Juez de primera instancia son para las empresas de transporte aéreo, ya que modifica las Resoluciones que dan instrucciones a éstas para la operación internacional, por tanto, todas las empresas de transporte aéreo internacional son terceros directamente afectados con la decisión adoptada en el fallo de tutela.

#### **- SIVOY TRAVEL**

Por conducto de representante legal suplente solicita declarar la nulidad de todo lo actuado pues como agencia de viajes, directamente, se está viendo afectada por la decisión que se tomó ya que, al determinar la prueba como requisito para entrar al país, se vulnera el derecho al trabajo y el derecho de los pasajeros que compraron tiquetes en el exterior a la agencia.

Señala que la sentencia proferida en primera instancia contiene efectos que no son inter-partes, pues las agencias de derecho se ven afectadas por dicha

decisión, es decir, que la sentencia está produciendo efectos erga omnes. Por lo anterior y en razón a que la sociedad representada no fue llamada en debida forma para ejercer el derecho de defensa, se solicita de manera respetuosa declarar la nulidad de todo lo actuado, conforme a las leyes existentes para el momento y en defensa del debido proceso como garantía constitucional del Estado Social de Derecho, y con ello proceder como lo determina el ordenamiento jurídico.

**- Christian Adrian Cadena Flechas**

En nombre propio solicita declarar la nulidad de todo lo actuado en tanto el juez de primera instancia no emplazó a todas las personas con un interés legítimo para actuar en el procedimiento. Por tanto solicita adoptar las medidas que garanticen el emplazamiento de todos los terceros con interés legítimo para actuar, especialmente aquellas personas que se encuentren en el exterior y puedan llegar a tener la intención de transitar por el país.

**- FAST COLOMBIA S.A.S**

Por conducto de apoderada solicitó declarar la nulidad de todo lo actuado en tanto la sociedad no fue vinculada al presente trámite, impidiéndole así intervenir en el proceso en el cual, de manera evidente, tiene un interés legítimo en el resultado del proceso por ser una de las aerolíneas que transporta pasajeros a nivel nacional e internacional y a quien el despacho le impone de manera indirecta una carga adicional como es el cumplimiento de la medida de bioseguridad aquí establecida.

**-DESTINO CARIBE S.A**

Solicita declarar la nulidad de lo actuado en tanto no fue vinculada a la presente acción constitucional.

### **1.6.1. De las solicitudes de nulidad**

Mediante Auto de 14 de diciembre de 2020, el Juzgado Once Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá resolvió negar la nulidad solicitada por Aerovías del Continente Americano – AVIANCA, por el señor Fernando Franco Hincapié, la señora Laura Marcela Valderrama Niño, el señor Sergio David Rodríguez Torres, el señor Elkin Andrés Rojas Núñez, la Sociedad LATAM Perú S.A, sucursal Colombia, de la sociedad SVOYTRAVEL S.A.S., el señor Christian Adrian Cadena Flechas, en calidad de tercero interesado, Sociedad FAST COLOMBIA S.A.S. y Sociedad A LUGARES Y DESTINOS MAYORISTA DE TURISMO S.A. al respecto señaló:

“(…)atendiendo al caso concreto, en el que manifiestan los incidentantes que el presente proceso de tutela es nulo, de acuerdo con lo establecido en la causal octava del artículo 133 del C.G.P, toda vez que no fueron citados al proceso ni se les garantizó su comparecencia al mismo por tener un interés legítimo o no se realizó el emplazamiento de las demás personas aunque fueran indeterminadas, como sería el caso de AEROVÍAS DEL CONTINENTE AMERICANO S.A. AVIANCA, dicho argumento no es de recibo de este Despacho, ya que dada la naturaleza de este tipo especial de amparo constitucional, esta petición iría en contravía con el ordenamiento jurídico, particularmente frente al procedimiento respecto del tiempo establecido para adelantar esta acción constitucional.

Acudir a la vinculación de cada una de las personas indeterminadas (naturales o jurídicas) que quieran ingresar al país, requeriría realizar el emplazamiento a todos ellos, lo que resultaría un trámite que se extendería por varios meses, desnaturalizando las características de subsidiaria, inmediata, expedita y eficaz, propias de la acción de tutela, impidiendo cumplir con la obligación de proferir decisión de fondo dentro de los 10 días siguientes a la presentación de la solicitud.

Por lo expuesto anteriormente, el Despacho encuentra que AEROVÍAS DEL CONTINENTE AMERICANO S.A. AVIANCA y los demás incidentantes, no cumplen con el presupuesto de procedencia para elevar el incidente de nulidad, ya que no existe legitimación en la causa por pasiva, por no ser parte dentro de la acción constitucional, toda vez que la entidad que profirió el acto administrativo del cual el accionante solicitó la suspensión, fue el

Ministerio de Salud y Protección Social; tampoco es un tercero con interés legítimo, pues en su escrito se centró en manifestar sus pérdidas económicas, lo cual no se configura como una afectación directa de los que requieren, les sean amparados, por lo que de haber estado en desacuerdo con la decisión, debieron acudir a la figura jurídica adecuada y aplicable; aclara además este Despacho frente a esta manifestación, que el caso concreto de esta acción de tutela, basa sus pretensiones en la protección al derecho a la vida, salud individual y salud pública, derechos fundamentales de especial protección, los cuales priman conforme al principio del interés general consagrado en la Constitución Política de Colombia.

De esta manera se niega la solicitud de nulidad planteada por los ya referidos incidentantes, por no reunir los requisitos establecidos en el artículo 133 del Código General del Proceso, aplicable por remisión directa del artículo 4º del Decreto 306 de 1992, por el cual se reglamenta el Decreto 2591 del 19 de noviembre de 1991.

(...)"

Mediante auto de 12 de enero de 2021, bajo las mismas consideraciones, negó la solicitud de nulidad propuesta por la Compañía Panameña de Aviación -COPA- y de la Sociedad AEROREPÚBLICA S.A.

### **1.6.2. De los recursos interpuestos**

Mediante memorial allegado por el apoderado de Aerovías del Continente Americano – AVIANCA, solicita revocar el auto de 14 de diciembre de 2020 proferido por el juez de tutela en tanto el despacho omite el hecho de que son las aerolíneas quienes dan aplicación o cumplimiento directo de la orden impartida, son las aerolíneas las que deben exigir la prueba a todas las personas que pretendan ingresar al país, sí mismo, nada dice el auto respecto de la improcedencia de la acción de tutela contra los actos de carácter general, argumento que debe ser objeto de pronunciamiento por parte del despacho.

Por lo anterior solicita: i) dar trámite al recurso de apelación en cumplimiento a lo establecido en el artículo 321 de Código General del Proceso. ii) Revocar el auto de 14 de diciembre de 2020 que niega el incidente de nulidad y iii)

Declarar la nulidad de todo lo actuado, por carecer de competencia o en su defecto declarar la nulidad desde el inicio del trámite y en consecuencia se ordene la vinculación de AVIANCA S.A. y de las demás aerolíneas que operan en el país para que puedan ejercer su derecho a la defensa y al debido proceso que le asiste, toda vez que se impone de manera indirecta una carga adicional en cuanto al cumplimiento de la medida de bioseguridad establecida por el despacho.

El señor Fernando Franco Hincapié solicitó revocar el auto de 14 de diciembre de 2020, que negó su solicitud de intervención en el presente trámite tutelar y también negó la nulidad absoluta solicitada como afectado con la decisión judicial y como coadyuvante de la parte accionada y se niega a tener presentes los fundamentos de hecho y de derecho expuestos, solicitando se reconozca su derecho legítimo para actuar en la tutela de la referencia y en consecuencia se atiendan sus escritos, para que, en concreto, se tome una decisión de fondo sobre la improcedencia y nulidad absoluta de la tutela, haciéndose además un pronunciamiento expreso de todos y cada uno de los elementos de hecho y de derecho expuestos, en tal sentido, en especial frente al bloque de constitucionalidad expuesto e invocado y sobre todos los temas de interés individual inter partes y a su vez públicos, involucrados en el presente trámite.

Por su parte, el Ministerio de Salud presentó recurso de reposición contra el auto de 14 de diciembre de 2020, solicitando reponer la decisión emitida el 14 de diciembre de 2020 y en su lugar se sirva tener en cuenta la coadyuvancia presentada por parte de la Cartera Ministerial frente a las Nulidades presentadas por los diferentes intervinientes. Ello, en aras de acceder a sus solicitudes, conforme a las premisas fácticas, jurídicas, y jurisprudenciales.

A LUGARES Y DESTINOS MAYORISTA DE TURISMO S.A presentó recurso de reposición y en subsidio apelación contra el auto e 14 de diciembre coadyuvando las contestaciones de solicitud de nulidad original y los recursos interpuestos; reiterando la solicitud de que se anule todo lo actuado, para proceder a impugnar el auto admisorio del a tutela con base en los señalamientos efectuados.



SIVVOY TRAVEL S.A presentó recurso de reposición en subsidio apelación contra el auto de 14 de diciembre de 2020 señalando que en el presente asunto no solo se trata de un interés afectado únicamente desde la perspectiva económica, desatendiendo la intervención en nombre de pasajeros y el balance que se debe hacer entre derechos fundamentales, que debe ser materia del análisis del proceso de tutela.

Alega que la presente acción no debió tramitarse por vía de tutela, en tanto existía otro medio de control en instancia de nulidad por inconstitucionalidad, promoviendo la medida ante el juez y por el mecanismo competente y de considerar la urgencia, a través del uso de medidas cautelares, sin embargo, aduce que esto no ocurrió, abandonándose la subsidiariedad de la tutela y aplicándose de forma directa en un asunto que no correspondía.

Señala que en similares circunstancias los jueces de tutela han determinado de alguna manera participar a los grupos afectados, que en este caso son todos los ciudadanos colombianos que pretendan desplazarse por fuera del territorio, lo que bien pudo hacerse con un emplazamiento a través de la página del Ministerio de Salud, de la Cancillería de la República o a través de otro medio idóneo de divulgación que no se previó y que a su juicio no debía hacerse, pues en un principio el trámite seleccionado es improcedente, lo cual tampoco se les brindó la oportunidad de controvertir.

Elkin Andrés Rojas en nombre propio y en representación de sus menores hijos presentó recurso de apelación contra el auto de 14 de diciembre de 2020 indicando que contrario a lo manifestado por el juzgado se cumple con legitimación en la causa, al ser terceros con interés, pues el fallo no solamente causó efectos para quienes fungieron como accionante y accionado en dicho trámite, sino por el contrario, tiene serias implicaciones en los derechos fundamentales de miles de personas que pretenden ingresar al país por vía aérea incluso a los nacionales colombianos, configurando lo anterior una afectación directa, teniendo en cuenta que las aerolíneas al tener que denegar el embarque por la exigencia de los resultados de la prueba RT-PCR de personas que ingresan al país, con tiquetes adquiridos y reservas confirmadas para viajar a Colombia, implicaría que los viajeros y las empresas prestadoras

de este servicio, tengan que asumir costos adicionales y, en general, que deban reacomodar los viajes o cancelarlos, con las afectaciones que ello pueda generar no solo económicamente si no humanitariamente, como consecuencia del fallo de tutela proferido por el juez constitucional.

Indica que el fallo de tutela al no tener efectos inter-partes como corresponde en este tipo de acciones, se inmiscuyó en derechos de terceros que nunca fueron vinculados a la acción de tutela y que tienen derecho constitucional al ser escuchados en dicho trámite judicial, lo que conlleva a la obligación declarar la nulidad de todo el trámite, a fin de que se encause el procedimiento y se respeten las garantías constitucionales de quienes se sienten afectados en sus derechos con las peticiones invocadas por el accionante para garantizar el derecho de contradicción, pues el despacho jamás realizó el emplazamiento de quienes se sintieran lesionados, lo que de plano genera una nulidad del trámite adelantado hasta el momento.

Por otro lado, nada dice el auto respecto de la improcedencia de la acción de tutela contra los actos de carácter general, argumento que debe ser objeto de pronunciamiento por parte del Despacho.

Por lo anterior, solicita i) la vinculación de todos los que se sientan con derecho a hacerlo por cuanto puedan considerarse afectados con el fallo que se pueda proferir, ii) garantizar la publicidad por medios idóneos y legales de las providencias que se profieran en el curso de la acción, los tiempos en los que se puedan pronunciar y la autoridad ante quien deba hacerse.

Christian Adrian Cadena Flechas, presentó recurso de apelación contra el auto de 14 de diciembre de 2020 indicando que el auto debe ser revocado al vulnerar el debido proceso de todas las personas afectadas por el fallo, en la medida en que pretende desconocer la sanción de nulidad que la Ley impone sobre las decisiones tomadas sin la intervención adecuada de las Partes y los terceros, por supuestas razones prácticas que no están justificadas ni legal ni operativamente; y por otro lado carece de fundamentación suficiente en la medida en que solo se analizan a profundidad los argumentos del incidente de nulidad presentado por AVIANCA S.A

Solicita tener en cuenta que entre el grupo de incidentantes se encuentran también personas naturales cuyos derechos a la vida, salud individual y salud pública se ven afectados por el fallo de tutela, quienes no tienen solo intereses económicos. Las razones de dichas personas para exigir su derecho a intervenir en el trámite no fueron analizadas por el despacho.

Por lo anterior, solicita revocar el Auto del 14 de diciembre de 2020, por medio del cual se negaron las solicitudes de nulidad presentadas por varios incidentantes y declarar la nulidad de lo actuado desde el Auto del 11 de noviembre de 2020, por medio del cual se dispuso de la admisión de la acción en referencia, con fundamento en la causal 9 del artículo 133 del C.G.P.

### **1.6.3. De la concesión de recursos contra el auto de 14 de diciembre de 2020**

Mediante auto de 18 de enero de 2021, el Juzgado Once Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá negó recurso de reposición contra el auto de 14 de diciembre de 2020 que negó la solicitud de nulidad y vinculación de la acción constitucional de la empresa Destino Caribe S.A y concedió recurso de apelación.

En auto de la misma fecha, se concedió recurso de apelación contra el auto de 14 de diciembre de 2020 a Aerovías del Continente Americano S.A. AVIANCA, el señor Fernando Franco Hincapié, el señor Elkin Andrés Rojas Núñez, SVOYTRAVEL S.A.S., el señor Christian Adrian Cadena Flechas, en calidad de tercero interesado, y la Sociedad A Lugares y Destinos Mayorista de Turismo S.A.,

Finalmente, en auto de 18 de enero de 2020, se concedió recurso de apelación contra el pluricitado auto al señor Elkin Andrés Rojas Núñez.

### **1.7. De la aclaración de fallo**

Proferido el fallo de 25 de noviembre de 2020, el Ministerio de Salud solicitó aclarar el fallo de tutela en el siguiente sentido:

¿Qué tipo de prueba PCR debe exigirse para permitir el ingreso de un viajero internacional?, precisando el método: convencional o no convencional, el protocolo de Berlín al que se deberá ajustar y la metodología correspondiente.  
¿Por cuánto tiempo debe exigirse la prueba PCR que precise el juez, para permitir el ingreso de un viajero internacional al país?

¿Cuál debería ser la motivación del acto administrativo que cumpla la sentencia?, es decir, ¿Con fundamento en qué argumentos epidemiológicos se debe exigir nuevamente la prueba PCR que determine el juez

El artículo 1 de la Resolución 1972 de 2020 corresponde a los lineamientos de la operación antes del vuelo para las aerolíneas y explotadores de aeronave y agencias de viaje, en lo relacionado con la exigencia del diligenciamiento de la aplicación Check-Mig, de informar a los viajeros que en Colombia serán objeto de seguimiento y rastreo por parte de su asegurador o del ente territorial, sin que en él se efectúe manifestación alguna respecto a la exigencia de la prueba PCR con resultado NEGATIVO, previo al embarque en el país de origen, por ello es necesario aclarar si el despacho suspende la aplicación de las mencionadas medidas, más aun cuando en el artículo 6 de la Resolución en comento no se exige en ningún momento al viajero presentar el resultado de una prueba PCR, pero sí se le exige a la aerolínea solicitarla para permitirle el embarque.

Que se defina el alcance de la decisión adoptada frente a un acto administrativo de carácter general y colectivo.

Finalmente, definir de manera clara y precisa el término en el cual debe cumplirse la orden de tutela. Ello atendiendo a su naturaleza.

Mediante auto de 02 de diciembre de 2020, el Juzgado Once Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá se pronunció frente a la solicitud de aclaración presentada por el Ministerio de Salud y de la Protección Social. Señalando al respecto:

“1. ¿Qué tipo de prueba PCR debe exigirse para permitir el ingreso de un viajero internacional?, precisando el método: convencional o no convencional, el protocolo de Berlín al que se deberá ajustar y la metodología correspondiente (existen ocho).”

Respecto al tipo de prueba PCR que debe exigirse, al igual que el método y la metodología correspondiente, este debe ser el mismo que se venía aplicando con la Resolución No. 1627 del 25 de septiembre de 2020; es decir, la realización de una prueba PCR que determine el SARS-Cov-2 (síndrome respiratorio agudo grave, SARS, por sus siglas en inglés – Coronavirus – Segundo virus), para identificar a los portadores asintomáticos del virus, quienes propagan la enfermedad.

“2. ¿Por cuánto tiempo debe exigirse la prueba PCR que precise el juez, para permitir el ingreso de un viajero internacional al país?  
La prueba PCR debe exigirse hasta que se presenten las siguientes condiciones:

- Cuando se tenga una vacuna segura y eficaz.
- Cuando se cumpla con los factores de análisis que faciliten la toma de decisión, de acuerdo con lo indicado por la OMS, relacionados con la epidemiología y las pautas locales de transmisión, las medidas nacionales de salud pública y sociales para controlar los brotes tanto en el país de origen como en el de destino, la capacidad de los servicios de salud pública y de salud a nivel nacional y subnacional, para gestionar los casos sospechosos y confirmados entre los viajeros, incluidos los puntos de entrada (puertos, aeropuertos, pasos fronterizos terrestres), para mitigar y gestionar el riesgo de importación o exportación de la enfermedad y la evolución de los conocimientos sobre la transmisión de la COVID-19 y sus características clínicas.
- Que el gobierno nacional decrete la terminación de la emergencia sanitaria en el territorio nacional, con las condiciones epidemiológicas adecuadas, suficientes y seguridad en salud pública para la población; esto en razón a que el país se encuentra en emergencia sanitaria hasta el 28 de febrero de 2021, de acuerdo con la instrucción e indicaciones dadas el pasado 25 de noviembre hogano, por parte del Ministro de Salud, por lo que se hace necesario actuar consecuentemente, protegiendo la vida y la salud pública de la población colombiana, a través de la adopción de

todas las medidas que favorezcan la protección de estos derechos, esto es, contener, disminuir y mitigar las consecuencias del virus; así las cosas, se deben seguir previniendo nuevos contagios, disminuyendo el número de personas que circulan dentro del país y que sean asintomáticas, redundando en una menor probabilidad de aumento en los riesgos de colapso del sistema de salud pública.

“3. ¿Bajo que(sic) criterio epidemiológico(sic) aún(sic) teniendo resultado negativo de la prueba PCR, todos los viajeros tienen que cumplir con el aislamiento preventivo de 14 días?”

Las personas que tengan una prueba tomada por un término superior a 48 horas, aunque sea resultado negativo, deben cumplir con el aislamiento preventivo de 14 días. Lo anterior, en razón a que el viajero puede tener una carga viral que hasta ahora se está replicando, en otras palabras, cumpliendo el tiempo de replicación viral.

“4. ¿La prueba PCR indicada en el numeral segundo debe solicitarse a todos los viajeros incluidos los menores de 2 años?”

Esta prueba se exigirá a todos los pasajeros incluidos los niños de 2 años en adelante.

“5. ¿Cuál debería ser la motivación del acto administrativo que cumpla la sentencia?, es decir, ¿Con fundamento en qué argumentos epidemiológicos se debe exigir nuevamente la prueba PCR que determine el juez?”

La entidad accionada manifestó, que el Comité de recomendación y evaluación de las acciones adoptadas en la estrategia de respuesta sanitaria para enfrentar el covid-19, en las sesiones desarrolladas el 21 de septiembre de 2020 y el 13 de octubre de 2020, analizó lo relacionado con la exigencia de la prueba PCR en vuelos internacionales respecto de las cuales, decidió recomendar no exigir dicha prueba una vez el Centro de Contacto Nacional de Rastreo como parte del programa PRASS estuviera implementado y se realizara el respectivo seguimiento a los viajeros internacionales; sin embargo, este Despacho en la parte motiva del fallo demostró que la -CCNR-, no tiene la capacidad para realizar el rastreo de todos los casos sospechosos que se presentan diariamente en el país.

Ahondando en lo anterior y de acuerdo con los datos de seguimiento de la Universidad Johns Hopkins de Estados Unidos<sup>2</sup>, para el día 15 de septiembre de 2020, fecha en la que se emitió

la Resolución 1627 de 2020 “por medio de la cual se adopta el protocolo de bioseguridad para el manejo y control del riesgo del coronavirus COVID-19, para el transporte internacional de personas por vía aérea”, Colombia presentó 7.7873 casos nuevos y para el 04 de noviembre de 2020, fecha en la que se profirió la Resolución 1972 del 2020, mediante la cual se suprimió la exigencia de la prueba PCR, Colombia presentó 9.893 casos nuevos, es decir, 2.106 casos más, presentándose a la fecha una cifra de 37.117 personas fallecidas, lo cual equivale a casi la totalidad de habitantes, a manera de ejemplo, del Municipio de Melgar – Tolima, cifras que dejan sin fundamento lo expuesto por la entidad accionada, al momento de proferir la Resolución 1972 del 2020.

De esta manera, la orden dada por este Despacho en el numeral segundo del referido fallo, es clara en indicar la suspensión inmediata de la modificación efectuada en el artículo 1 de la Resolución No. 1972 del 04 de noviembre de 2020, aclarando que al suspenderse dicha disposición de manera inmediata, vuelve a la vida jurídica y en las mismas condiciones el numeral 4 del anexo de la Resolución No.1627 del 25 de septiembre de 2020, por lo anterior, no es del resorte de este juzgador indicarle a la autoridad administrativa como debe motivar su acto para dar cumplimiento a la sentencia referida.

“6. ¿Cuál(sic) es el termino(sic) de transición(sic) aplicable para las personas que de acuerdo con los itinerarios vienen hacia Colombia y aquellas que ya tienen programado su viaje dentro de las 96 horas previas a la expedición(sic) de la orden y siguientes a su cumplimiento?”

Atendiendo a que, al momento de proferir esta providencia, se encuentran personas que están tomando un vuelo, en trayecto de viaje, o con vuelos próximos a iniciar, este Despacho otorgará un término de 96 horas contadas a partir de la notificación del presente auto, para que dichos viajeros puedan ingresar al país sin contratiempos; cumplido este término se debe exigir el certificado de toma de prueba PCR que determine el SARS-Cov-2 NEGATIVO.

Finalmente, en relación con los demás interrogantes planteados por la accionada, considera el Despacho, que son mecanismos de defensa propuestos por la entidad accionada, que tienden a controvertir el fallo de la referencia; como consecuencia, este operador judicial se abstiene de referirse frente a los mismos y se

atiene a lo ordenado en providencia del 25 de noviembre de 2020, que tuteló los derechos fundamentales a la vida y a la salud incoados por el señor ALBERTO ELIAS GONZALEZ MEBARAK y en donde se ordenó la suspensión inmediata de la modificación efectuada en el artículo 1 de la Resolución No. 1972 del 04 de noviembre de 2020, respecto a la no exigencia, previo al embarque del país de origen la prueba PCR que determine el SARSCov-2 resultado NEGATIVO y que se cumpla la cuarentena o aislamiento preventivo por el término de 14 días en el lugar de vivienda o alojamiento previsto con antelación por cada viajero.

Las demás solicitudes de aclaración, fueron negadas por le juez de primera instancia.

### **1.8. De la solicitud de modulación del fallo de tutela**

- El señor Alberto Elías González Mebarak presentó solicitud de modulación del fallo de tutela bajo el entendido de que se elimine la cuarentena por 14 días a los viajeros que ingresen al país, pro las siguientes razones: Explica que en reunión del 9 de diciembre de 2020 se reunieron el Juez de primera instancia, el Ministerio Público, el accionante y el Ministro de Salud en donde se evidenció el ánimo de dialogar sobre el asunto encontrando la mediación del Ministerio Público para solicitar la modulación del fallo, con la finalidad de dar un cumplimiento eficaz a la tutela y a la protección de los derechos tutelados

Por otra parte, expresa que no hizo parte de las peticiones la necesidad de realizar cuarentena por 14 días a los viajeros que ingresaran al país, al considerar que la exigencia de la prueba PCR negativa para COVID19 era la medida idónea para proteger el derecho a la salud y la vida.

Que la exigencia de la prueba PCR negativa para COVID-19 para los viajeros que ingresen al país, es la medida más eficaz para impedir un aumento exponencial de contagios por coronavirus en el país.



Finalmente, que la medida tomada relacionada con la obligación de realizar cuarentena de 14 días en el lugar de vivienda o alojamiento previsto, deviene inane, al evidenciar que no hay capacidad para hacer un seguimiento y control real y eficaz, por parte del Ministerio de Salud y de Centro Nacional de Rastreo, por tanto implementar la obligatoriedad de dicha cuarentena, y lograr su efectivo y real cumplimiento es casi imposible al no contar con los medios tecnológicos y de personal para hacerlo, traduciéndose esto en la falta de idoneidad de la medida para proteger el derecho fundamental amparado.

- Por otra parte, el Procurador 88 Judicial I para Asuntos Administrativos de la Ciudad de Bogotá D.C solicitó la modulación del fallo de 25 de noviembre de 2020 en los siguientes términos:

Se ordene al Ministerio de Salud y Protección Social, como accionada y máxima autoridad sanitaria nacional, que respecto de las medidas concretas que deban implementarse para enfrentar la situación de contención en la propagación del virus SARS-CoV-2 en el marco del estado de emergencia decretado por cuenta de la pandemia que afecta a todo el planeta, y particularmente respecto al control en el ingreso al territorio nacional por parte de personas que vienen del exterior, con el fin de ejercer un cerco epidemiológico eficaz, entre ellas la exigencia de la toma de pruebas PCR a los viajeros así como su aislamiento obligatorio, deberán ser analizadas, definidas, establecidas e implementadas y exigidas según criterios técnicos especializados que, además de contar con el debido sustento científico, deben resultar eficaces para controlar el estado de propagación del virus en el territorio nacional atendiendo la situación actual, en aras de salvaguardar y garantizar la protección efectiva de los derechos constitucionales a la salud y la vida de la población del país y que fueron objeto de amparo en virtud de la decisión proferida en este asunto.

Lo anterior, se insiste, en cumplimiento no sólo del fallo cuya modulación por esta vía se solicita sino fundamentalmente por virtud de las funciones, competencias y obligaciones que, como máxima autoridad en materia de salud, le corresponden al Ministerio de Salud y Protección Social<sup>10</sup>, específicamente frente al manejo de las estrategias, medidas y políticas para enfrentar el actual estado de emergencia sanitaria con el fin de contener, mitigar y atender la circulación y contagios del SARS-CoV-2 y sus

efectos en la salud y la vida de todos los habitantes del territorio nacional.

(...)

Frente al escrito presentado por el Ministerio Público, el accionante se pronunció, señalando que la modulación del fallo de tutela en los términos propuestos por el Ministerio Público vulnera el principio de inmutabilidad, la seguridad jurídica, cosa Juzgada y el derecho al debido proceso, Indica también que la modulación presentada resulta improcedente, pues con ella se persigue revocar el asunto de fondo del fallo y modificar la orden original, pues pretende que el juez no exija la prueba PCR negativa para COVID 19 a los pasajeros que ingresan al país.

Finalmente, aduce que el escrito del Ministerio Público pretende hacer caer en error al Juez al hacer uso de una figura excepcional con la única finalidad de modificar de fondo la sentencia, pudiendo hacerlo caer en la conducta punible contenida en el artículo 413 del Código Penal.

### **1.9. Del Auto de modulación**

Mediante providencia de 18 de diciembre de 2020, el Juzgado Once Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá se pronunció frente a la solicitud de modulación del fallo de tutela presentada por la parte actora y el Ministerio Público, resolvió:

“(...) Ordenar la suspensión inmediata de la modificación efectuada en el artículo 1 de la Resolución No. 1972 del 04 de noviembre de 2020, respecto a la no exigencia, previo al embarque del país de origen la prueba PCR con resultado negativo, proferido por el Ministerio de Salud y Protección Social y se exija como requisito de ingreso al país, certificado de la prueba PCR con resultado NEGATIVO, para el virus COVID-19, a cada uno de los viajeros que ingresen por vía aérea.

Es decir, se suprime la medida de la cuarentena o aislamiento preventivo por el término de 14 días en el lugar de vivienda o alojamiento previsto con antelación por cada viajero.

Asimismo, adicionar a las órdenes ya impartidas, que para los viajeros que no cuenten con la prueba requerida deberán realizar aislamiento preventivo, realizarse la prueba y seguir las medidas que le sean indicadas hasta que se determine su condición de aislamiento según los resultados, tanto de la prueba como de la evaluación del riesgo epidemiológico una vez ingresen a Colombia. Esta disposición deberá regularse por parte del Ministerio de Salud y Protección Social, únicamente para aquellos casos en que se dificulte para los viajeros tomarse la prueba PCR, u obtener los resultados en los tiempos estipulados, para el ingreso al país.

En consecuencia resolvió:

**RESUELVE: PRIMERO:** Se accede a la solicitud de complementación “modulación” de la sentencia proferida por este despacho el 25 de noviembre de 2020, adicionada el 03 de diciembre del mismo año, por el señor ALBERTO ELIAS GONZALEZ MEBARAK y el PROCURADOR 84 JUDICIAL I PARA ASUNTOS ADMINISTRATIVOS en los siguientes términos:

Ordenar la suspensión inmediata de la modificación efectuada en el artículo 1 de la Resolución No. 1972 del 04 de noviembre de 2020, respecto a la no exigencia, previo al embarque del país de origen la prueba PCR con resultado negativo, proferido por el Ministerio de Salud y Protección Social y se exija como requisito de ingreso al país, certificado de la prueba PCR con resultado NEGATIVO, para el virus COVID-19, a cada uno de los viajeros que ingresen por vía aérea.

Se suprime la medida de la cuarentena o aislamiento preventivo por el término de 14 días en el lugar de vivienda o alojamiento previsto con antelación por cada viajero.

**SEGUNDO:** Adicionar a las órdenes ya impartidas, que para los viajeros que no cuenten con la prueba requerida deberán realizar aislamiento preventivo, realizarse la prueba y seguir las medidas que le sean indicadas hasta que se determine su condición de aislamiento según los resultados, tanto de la prueba como de la evaluación del riesgo epidemiológico una vez ingresen a Colombia. Esta disposición deberá regularse por parte del Ministerio de Salud y Protección Social, únicamente para aquellos casos en que se dificulte para los viajeros tomarse la prueba PCR, u obtener los resultados en los tiempos estipulados, para el ingreso al país.

**TERCERO:** Esta decisión se integra a la sentencia proferida por este juzgado el 25 de noviembre de 2020, con la aclaración y

complementación efectuada mediante providencia del 03 de diciembre del 2020.

**CUARTO:** Se ordena al señor MINISTRO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL -, una vez se notifique la presente decisión, dé cumplimiento inmediato a la misma, so pena de iniciar el incidente de desacato solicitado por el actor.

(...)"

### **1.10. De la Impugnación**

El 18 de enero de 2021, el Juzgado Once Administrativo de Oralidad de Bogotá, declaró la improcedencia de la impugnación presentada por el apoderado judicial de Aerovías del Continente Americano S.A- Avianca, el señor Fernando Franco Hincapié, el señor Elkin Andrés Rojas Núñez y el señor José Alonso Cruz, al carecer de legitimación en la causa por pasiva y concediendo el mismo, respecto del Ministerio de Salud y de la Protección Social.

Frente a esta decisión el señor Fernando Franco y el apoderado de Aerovías del Continente Americano S.A- Avianca presentaron recurso de reposición y en subsidio queja, el cual fue resuelto por el juez constitucional el 1 de febrero de 2021, en donde resolvió no reponer el precitado auto y negó el recurso de queja.

## **II. CONSIDERACIONES**

### **Cuestión previa**

Conforme a los antecedentes expuestos encuentra esta Colegiatura que Aerovías del Continente Americano – AVIANCA, el señor Fernando Franco Hincapié, la señora Laura Marcela Valderrama Niño, el señor Sergio David Rodríguez Torres, el señor Elkin Andrés Rojas Núñez, la Sociedad LATAM Perú S.A, sucursal Colombia, de la sociedad SVOYTRAVEL S.A.S., el señor Christian Adrian Cadena Flechas, en calidad de tercero interesado, Sociedad FAST COLOMBIA S.A.S. y Sociedad A LUGARES Y DESTINOS MAYORISTA

DE TURISMO S.A., DESTINO CARIBE S.A presentaron apelación contra el auto de 14 de diciembre que negó las solicitudes de nulidad propuestas en tanto no fueron vinculados al presente trámite constitucional, sin embargo, al encontrar que la no vinculación de los solicitantes no resulta necesaria en el presente trámite tuitivo teniendo en cuenta que en el caso bajo estudio no se superan la legitimación en la causa por activa, así como el requisito de subsidiariedad, como se explicará más adelante, lo cual conlleva indubitablemente a revocar el fallo emitido en primera instancia para en su lugar declarar la improcedencia de la acción, inane resulta efectuar pronunciamiento alguno sobre las demás solicitudes de vinculación al presente trámite tutelar.

## **2.1. Competencia**

Esta Sala es competente para decidir la impugnación fallo de tutela proferido el 25 de noviembre de 2020, adicionada mediante providencia de 02 de diciembre de 2020 y modulada mediante auto de 18 de diciembre de la misma anualidad proferida por el Juzgado Once Administrativo de Oralidad del Circuito de Bogotá, dentro de la acción de tutela de la referencia, en tanto el artículo 32 del Decreto 2591 de 1991 *“Por el cual se reglamenta la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política”*<sup>1</sup>, establece que la impugnación de los fallos de tutela serán conocidos por el superior jerárquico del *a-quo*, el cual por tratarse de un Juez Administrativo del Circuito de Bogotá, corresponde al Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

## **2.2 Problema jurídico**

Corresponde a la Sala determinar si la parte actora cuenta con legitimación en la causa por activa para presentar la acción de tutela en nombre propio y de la población colombiana como consecuencia de la supresión del requisito de Prueba PCR negativa para ingresar a territorio colombiano vía aérea; y de ser

---

<sup>1</sup> “Artículo 32. Trámite de la impugnación. Presentada debidamente la impugnación el juez remitirá el expediente dentro de los dos días siguientes al superior jerárquico correspondiente. (...)”

así, verificar si el Ministerio de Salud y de la Protección Social desconoció los derechos fundamentales a la vida, salud y salubridad pública de los mismos.

### **3. De la procedencia de la acción de tutela.**

La Corte Constitucional como intérprete autorizado de la Constitución Política<sup>2</sup>, ha sostenido que los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela a verificar por el juez previo al estudio del fondo del asunto, se concretan en los siguientes:

i) Legitimación en la causa por activa o pasiva; ii) Afectación de derechos fundamentales, requisito que impone examinar el objeto de la acción dirigido a la protección de derechos fundamentales, así como la existencia actual de la acción o la omisión generadora de la afectación, esto es que el amparo no carezca de objeto por hecho superado o daño consumado; iii) Instauración del amparo dentro de un término oportuno, justo y razonable a partir de la ocurrencia de la acción o la omisión generadora de la afectación, para cuya determinación corresponde al juez valorar las específicas circunstancias del caso y la gravedad de la violación de derechos fundamentales (inmediatez); y iv) Agotamiento de los mecanismos judiciales disponibles, salvo que se configure la ocurrencia de un perjuicio irremediable o que tales vías sean inexistentes o ineficaces (subsidiaridad)<sup>3</sup>.

Analizando los requisitos de procedencia en el caso bajo estudio y si se encuentra que al concurrir estos, se impone acometer el estudio de fondo del asunto; bajo este orden, entra la sala a hacer un estudio de los requisitos que jurisprudencialmente se han consagrado para la procedencia de la acción de tutela.

---

<sup>2</sup> Constitución Política, artículo 241. A la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución en los precisos términos de este artículo (...).

<sup>3</sup> Corte Constitucional. T-788 del 12 de noviembre de 2013. M.P.: Luis Guillermo Guerrero Pérez; Consejo de Estado. Sección Segunda. Sentencia del 23 de octubre de 2014. C.P.: Bertha Lucia Ramírez de Páez. Rad. No. 25000-23-41-000-2013-02686-01(AC).

### 3.1. Legitimación de las partes

Para resolver el problema jurídico planteado, importa destacar que la acción de tutela carece de formalidad cuando se trata de invocar ante el juez constitucional amparo a los derechos fundamentales propios y presuntamente vulnerados; sin embargo, las circunstancias varían en determinados casos, como cuando se actúa a nombre de otro, que es lo que ocurre en el presente caso, pues en ese evento concurren ciertas exigencias indispensables que se demandan para habilitar su accionar. Para tal efecto, el artículo 10 del Decreto 2591 de 1991, establece:

“...Legitimidad e interés. La acción de tutela podrá ser ejercida, en todo momento y lugar, por cualquier persona vulnerada o amenazada en uno de sus derechos fundamentales, quien actuará por sí misma o a través de representante. Los poderes se presumirán auténticos.

También se pueden agenciar derechos ajenos cuando el titular de los mismos no esté en condiciones de promover su propia defensa. Cuando tal circunstancia ocurra, deberá manifestarse en la solicitud.

También podrán ejercerla el Defensor del Pueblo y los personeros municipales.”

De la lectura de la norma en cita se puede establecer: a) que si para actuar en la acción se hace con representante judicial, se debe demostrar que éste actúa por mandato, b) que la norma legitima para iniciar la acción de amparo, solamente a la “persona vulnerada o amenazada en uno de sus derechos fundamentales” y c) en el evento que se actúe como agente oficioso, además de manifestar tal circunstancia en la solicitud, debe acreditarse la indefensión del titular de las garantías cuya tutela se demanda.

En el presente asunto se observa que el accionante solicita la protección de los derechos fundamentales a la salud, vida y salubridad pública de la población colombiana en razón a la supresión del requisito de la prueba PCR negativa para ingresar al país, contenida en la Resolución 1972 del 4 de noviembre de 2020, medida esta que expone la salud y vida de la población en general lo cual conllevará a la ocurrencia de un perjuicio irremediable,

traducido en el aumento de mortalidad en razón al contagio producido por Coronavirus y el aumento de sobreocupación de camas UCI en el país.

Así las cosas, al evidenciar que la presente acción constitucional, busca proteger los derechos fundamentales de la población colombiana como consecuencia de las medidas adoptadas por el Ministerio de Salud y de la Protección Social, no encuentra razón alguna esta sala que legitime al accionante para presentar la acción constitucional para proteger los derechos fundamentales.

Al respecto, debe precisarse que la acción de tutela, aun cuando se caracteriza por su carácter informal y por la posibilidad de presentarse por cualquier persona sin necesidad de apoderado judicial, esto no implica que el actor quede relevado de probar la legitimidad e interés que le asiste al requerir la protección constitucional, esto es, que uno o algunos de sus derechos fundamentales estén siendo vulnerados o amenazados, o actuar en agenciamiento de derechos ajenos cuando el titular de los mismos no esté en condiciones de promover su propia defensa, de conformidad con lo previsto en los artículos 10 y 14 del Decreto 2591 de 1991, reglamentario de la acción constitucional de tutela.

Así las cosas, la protección invocada por el accionante para la protección de los derechos fundamentales de la población Colombiana como consecuencia de las medidas adoptadas por el Ministerio d Salud y de la Protección Social, debe despacharse desfavorablemente en tanto el accionante no está legitimado en la causa por activa para solicitar el amparo constitucional a favor de la población colombiana.

En gracia de discusión, de aceptarse que el ciudadano Alberto Elías González Mebarak se encuentra legitimado en la causa por activa para acudir en nombre propio a la presente acción institucional, lo cierto es que no se evidencia de qué forma se vulneran sus derechos fundamentales como consecuencia de la supresión de la medida pluricitada en esta providencia.



### **3.2. Subsidiaridad de la acción de tutela.**

Toda persona puede reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, el restablecimiento inmediato de sus derechos fundamentales mediante la acción de tutela, conforme lo dispone el artículo 86 de la Constitución y el artículo 6 del Decreto 2591 de 1991, siempre que no cuente con otro medio judicial de protección, la acción se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable o existiendo otro medio judicial de protección, este no resulte idóneo para la defensa de los derechos fundamentales presuntamente conculcados.

Respecto de la procedencia de la acción de tutela para garantizar derechos fundamentales, la Corte Constitucional ha considerado<sup>4</sup>, que al ser un medio de protección de carácter residual y subsidiario, que puede ser utilizado ante la vulneración o amenaza de derechos fundamentales cuando no exista otro medio idóneo de defensa de los derechos invocados; y que al existir otras instancias judiciales que resultare eficaces y expeditas para alcanzar la protección que se reclama, el interesado debe acudir a ellas, antes de pretender el amparo por vía de tutela, pues el amparo no puede desplazar los mecanismos específicos de defensa previstos en la correspondiente regulación común<sup>5</sup>.

Visto lo anterior, se encuentra que en tanto las pretensiones de la acción constitucional, interpuesta a fin de proteger los derechos a la vida, salud y salubridad pública del actor y de toda la población colombiana como consecuencia de las medidas adoptadas en la Resolución 1972 de 20920 mediante el cual se suprimió el requisito de presentación de Prueba PCR negativa a las personas que ingresen vía aérea al territorio colombiano pueden ser debatidas mediante la acción popular.

Así las cosas, la protección solicitada por la parte actora en el presente trámite constitucional deviene en improcedente, lo anterior, en atención a que los accionantes disponen de otros medios judiciales a fin de obtener las

---

<sup>4</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-602 de 2011, M.P. Nilson Pinilla Pinilla.

<sup>5</sup> Corte Constitucional, Sentencia SU- 622 de 2001, M.P. Jaime Araujo Rentería.

protección de sus derechos colectivos, como la acción popular, contenida en la Ley 472 de 1998. En consecuencia, las acciones populares tienen como finalidad la protección de los derechos e intereses colectivos, cuando éstos resulten amenazados o vulnerados, exista peligro, agravio o daño contingente, por la acción o la omisión de las autoridades públicas o de los particulares que actúen en desarrollo de funciones administrativas. Se caracterizan por poseer un carácter altruista pues mediante su ejercicio se busca que la comunidad afectada pueda disponer de un mecanismo jurídico para la rápida y sencilla protección de los referidos derechos, cuya amenaza o vulneración, así como la existencia del peligro, agravio o daño contingente, deben probarse necesariamente para la procedencia del amparo.

Así las cosas, se tiene que la acción popular es el medio procesal adecuado para la defensa de los derechos aquí debatidos por el actor aunado a que cuentan con la posibilidad de solicitar como medida cautelar, la suspensión provisional de los efectos de la Resolución 1972 de 2020.

En este orden de ideas y demostrado como está que la parte actora no se encuentra legitimada por activa y tiene a su alcance los mecanismos ordinarios de defensa previstos por el legislador para proteger sus derechos, aunado al hecho de que en el asunto objeto de estudio el accionante no acreditó la ocurrencia de un perjuicio irremediable, la acción se torna improcedente; pues interpretación contraria nos llevaría a que se tomara la tutela como un medio para desplazar las competencias ordinarias, lo que desnaturaliza la acción de tutela que es eminentemente protectora de derechos fundamentales.

Por lo anterior, encuentra esta Sala que la decisión adoptada por el fallo de tutela proferido el 25 de noviembre de 2020, adicionada mediante providencia de 02 de diciembre de 2020 y modulada mediante auto de 18 de diciembre de la misma anualidad proferida por el Juzgado Once Administrativo de Oralidad del Circuito de Bogotá debe ser revocada y en su lugar debe declararse su improcedencia.

En mérito de lo expuesto, el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA, SECCIÓN TERCERA – SUBSECCIÓN B**, administrando Justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley.

**FALLA:**

**PRIMERO: REVOCAR** el fallo de tutela proferido el 25 de noviembre de 2020, adicionada mediante providencia de 02 de diciembre de 2020 y modulada mediante auto de 18 de diciembre de la misma anualidad proferida por el Juzgado Once Administrativo de Oralidad del Circuito de Bogotá, en su lugar,

**SEGUNDO: DECLARAR** la improcedencia de la acción constitucional, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

**TERCERO: ENVIAR** el expediente de la referencia a la Corte Constitucional vencido dicho término para su eventual revisión conforme a lo dispuesto por el inciso 2º del artículo 32 del Decreto 2591 de 1991.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

Proyecto discutido y aprobado en Sala Nº 12 del 09 de marzo de 2021.

  
HENRY ALDEMAR BARRETO MOGOLLÓN  
Magistrado

  
FRANKLIN PÉREZ CAMARGO  
Magistrado

  
CLARA CECILIA SUÁREZ VARGAS  
Magistrada