

REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL



JUZGADO 9º ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ D.C.  
SECCIÓN SEGUNDA

Bogotá D.C., seis (6) de julio de dos mil veinte (2020).

**Radicación:** 110013335 009 **2020 00123 00**  
**Accionante:** Luis Alonso Vélez Vélez  
**Accionados:** Nación – Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia  
y otros  
**Derechos:** Libertad de locomoción y petición

---

**ACCIÓN DE TUTELA**

(Sentencia de primera instancia)

El Despacho decide la demanda de tutela presentada por el señor **Luis Alonso Vélez Vélez** contra la Nación – Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia (**MinRelaciones**), Unidad Administrativa Especial de Migración Colombia (**UAEMC**) y Ministerio de Transportes (**Mintransporte**)

**I. ANTECEDENTES**

**1. La demanda de tutela**

1.1.- El accionante actuando en nombre propio, pretende que se proteja los derechos a la libre circulación y de petición, los cuales consideró vulnerados por las autoridades accionadas al no haber desplegado todas las acciones requeridas para otorgar permiso de movilización terrestre.

Dentro la demanda narró como **hechos** los siguientes:

1.1.1. Afirmó que salió de Colombia el 16 de diciembre de 2019 con destino a Ushuaia – Argentina por vía terrestre en su motocicleta cuya calidad fue de turista. El 17 de marzo de 2020 se encontraba en Mancora - Perú, pero debido a la emergencia sanitaria por la pandemia mundial se quedó en dicho lugar sin poder retornar a su país de origen.

1.1.2. Señaló que el Gobierno Nacional y Migración Colombia no le han dado respuesta a su solicitud de retorno a su lugar de residencia en Colombia.

1.2. De conformidad con lo anterior, solicitó como **pretensión** la siguiente:

## **Acción de tutela – Sentencia de primera instancia**

**Radicado:** 110013335 009 **2020 00123 00**

**Accionante:** Luis Alonso Vélez Vélez

**Accionados:** Nación – Ministerio de Relaciones Exteriores y otros

---

*<< (...) Por medio de la presente, se solicita el permiso para transitar por vía terrestre, de Perú a Ecuador, y de Ecuador a Colombia. En moto marca KTM 1200 cc modelo 2014, color negra, placas WTY 16D de Cali>>.*

## **2. Actuación procesal**

2.1. La tutela fue radicada el 18 de junio de 2020 (fl.1), admitida ese mismo día y notificada al día siguiente. En el auto admisorio se requirió una información que debía ser suministrada por el accionante en el término de 2 días, quien guardó silencio.

2.2. El 24 de junio de 2020, el Ministerio de Relaciones Exteriores, Migración Colombia y el Ministerio de Relaciones Exteriores a través de mensaje de datos rindieron informe y aportaron pruebas.

## **3. Oposición**

### **3.1. Ministerio de Relaciones Exteriores**

3.1.1. La Directora de Asuntos Migratorios, Consulares y Servicio al Ciudadano obrando en nombre y representación del Ministerio de Relaciones Exteriores o Cancillería, quien a su vez representa judicialmente a las Embajadas como de los Consulados de Colombia en el mundo, rindió informe, así:

3.1.2. El Gobierno Nacional de la República del Perú, de manera soberana, y en el marco de la lucha contra la Pandemia del COVID-19, ha expedido normativa con el objetivo de prevenir, controlar y erradicar el virus. Ejemplo de lo anterior, fue la expedición del Decreto Supremo 044-2020-PCM, por medio de cual *“declara Estado de Emergencia Nacional por las graves circunstancias que afectan la vida de la Nación a consecuencia del brote del COVID-19”*, el cual a la fecha se encuentra vigente tras múltiples prórrogas, Decreto Supremo que en sus artículos 4, 8 y 9, establecen:

*<< (...) 4.4 El Ministerio del Interior dispone el cierre o restricción a la circulación por carreteras por razones de salud pública, seguridad o fluidez del tráfico.*

*(...)*

*8.1 Durante el estado de emergencia, se dispone el cierre total de las fronteras, por lo que queda suspendido el transporte internacional de pasajeros, por medio terrestre, aéreo, marítimo y fluvial. Esta medida entra en vigencia desde las 23.59 horas del día lunes 16 de marzo de 2020.*

*(...)*

*9.2 En el transporte interprovincial de pasajeros, durante el estado de emergencia, se dispone la suspensión del servicio, por medio terrestre, aéreo y fluvial. Esta medida entra en vigencia desde las 23.59 horas del día lunes 16 de marzo de 2020 (...)>>.*

3.1.3. Ahora bien, las autoridades de la República del Ecuador han implementado medidas homólogas de cierre de fronteras y control de tránsito al interior de su país, lo cual imposibilita de forma adicional cualquier desarrollo de tránsito internacional desde la República del Perú, hasta la República de Colombia.

3.1.4. Señaló que la imposibilidad de viaje no responde a actuaciones caprichosas atribuibles al Gobierno Nacional de la República de Colombia o a sus instituciones, estos efectos negativos responden a la política nacional implementada por el Gobierno Nacional de la República del Perú, aplicables en el respectivo territorio nacional, la cual se da en el marco de la lucha con la pandemia del COVID-19.

3.1.5. Informó que según análisis de los reportes y cifras de la Organización Mundial para la Salud, Perú se encuentra en una situación de alto contagio comunitario por el Covid-19, situación que genera un alto riesgo de contagio ante población asintomática y portadora del virus que en un eventual vuelo comercial por razones humanitarias puedan afectar la seguridad sanitaria y la salud pública del país.

3.1.6. Una vez revisado el censo que actualmente administra el Consulado General de Colombia en Lima, evidenció que la parte accionante se inscribió en el censo el 28 de marzo de 2020, manifestando que NO requería apoyo ni con alojamiento ni con alimentación.

3.1.7. La Resolución 1230 del 21 de mayo de 2020 contempla la posibilidad de que la República de Colombia adelante procesos de repatriación vía terrestre, es importante colocar de presente que el desarrollo de esta resolución no es de aplicación internacional, toda vez que los países con los cuales nuestro país tiene fronteras, **como es el caso de la República del Ecuador y la República del Perú**, en atención a los principios de soberanía, discrecionalidad e independencia han implementado medidas de obligatorio cumplimiento para todas las personas, nacionales y extranjeros, que se encuentren dentro de sus fronteras.

3.1.8. Como se puede evidenciar, frente a la pretensión, las respuestas y soluciones que el Estado colombiano puede ofrecer en estos escenarios críticos son limitadas, en el entendido de que ellas deben encuadrarse dentro de las disposiciones de emergencia ordenadas por las autoridades del Perú en su territorio nacional y con ocasión de una pandemia, así como dentro de las disposiciones ordenadas por las autoridades legalmente constituidas en la República del Ecuador.

3.1.9. Señaló que, se comprende la situación en la que más de tres mil connacionales se encuentran en la actualidad; no obstante, como se

expondrá a continuación, si la intención del accionante era regresar a territorio colombiano, **pudo prever esto y regresar a Colombia antes del cierre de fronteras en territorio en ambos países.**

3.1.10. Finalmente, del escrito de tutela y las pruebas aportadas manifestó que el accionante acudió a la interposición de este mecanismo constitucional sin agotar el procedimiento ordinario y las herramientas que el Gobierno Nacional ha creado, que le ofrecen postular su intención de regreso al país a través de un vuelo humanitario, bajo las formalidades establecidas en la Resolución 1032 de 2020; dado que hasta el momento, este es el único mecanismo habilitado para regresar a territorio colombiano.

3.1.11. Por otra parte, solicitó se declare improcedente y la falta de legitimación en la causa por pasiva, toda vez que las pretensiones de la accionante no pueden ser atendidas, ya que lo pretendido excede las competencias que le fueron asignadas por ley.

### **3.2. Unidad Administrativa Especial de Migración Colombia**

3.2.1. La Jefe de la Oficina de Asesoría Jurídica de la UAEMC, indicó que el accionante, el ciudadano colombiano emigró del país el día **21/12/2019** con destino **Ecuador**; sin embargo, afirmó que a la fecha en que fue decretado el cierre de frontera se encontraba en **Perú**. Resaltó que el actor hubiese podido adelantar su viaje de regreso a Colombia debido a que eran conocedor de la Emergencia de Salud Pública de importancia internacional con ocasión al nuevo brote denominado Coronavirus (COVID-19).

3.2.2. Ahora bien, la UAEMC señaló no haber vulnerado ningún derecho fundamental del accionante, toda vez que no tiene jurisdicción, ni competencia, para formular y ejecutar actividades de protección de los derechos fundamentales de los colombianos en el exterior y/o ejercer ante las autoridades del país donde se encuentren las acciones pertinentes, de conformidad con los principios y normas del Derecho Internacional que por fundamento legal es una función propia del Ministerio de Relaciones Exteriores, por lo tanto será este Ministerio quien inicialmente determinará las directrices de regreso del ciudadano colombiano (accionante).

3.2.3. Aclaró que para ingresar al país deberán acogerse a lo previsto en la Resolución 1032 y 1230 de 2020 y dar taxativo cumplimiento a las normas de no movilización y autoaislamiento.

3.2.4. Por los argumentos anteriormente expuestos, dijo no haber vulnerado ningún derecho fundamental del tutelante, pues fue por su voluntad y riesgo propio que decidió emprender viaje y permanecer en **Perú**. Ahora bien, el

## **Acción de tutela – Sentencia de primera instancia**

**Radicado:** 110013335 009 2020 00123 00

**Accionante:** Luis Alonso Vélez Vélez

**Accionados:** Nación – Ministerio de Relaciones Exteriores y otros

---

citado ciudadano hubiese podido adelantar dicho viaje; máxime y como es de conocimiento público desde el 7 de Enero de 2020 la OMS está alertando acerca de las medidas sanitarias que tenía que adoptar cada país para enfrentar la Pandemia de Coronavirus y por lo tanto fue su propio proceder el que conllevó a la situación actual.

3.2.5. Por último, solicitó declarar la falta de legitimación en la causa por pasiva por carecer de competencia para atender las pretensiones incoadas por el accionante y por no haber vulnerado de manera alguna sus derechos fundamentales, toda vez que esta entidad no tiene competencia para formular y ejecutar actividades de protección de los colombianos en el exterior y ejercer ante las autoridades del país donde se encuentren, las acciones pertinentes, de conformidad con los principios y normas del Derecho Internacional.

### **3.3. Ministerio de Transporte**

3.3.1. El Jefe de la Oficina de Asesoría Jurídica de Mintransporte, indicó que frente a la situación debatida en sede de tutela, mediante Resolución 1032 del 8 de abril de 2020, <<Por la cual se establece el Protocolo para el regreso al país, de ciudadanos colombianos y extranjeros residentes permanentes, que se encuentren en condición vulnerable en el extranjero y se dictan otras disposiciones>>, expedida por la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, se dispuso de un protocolo de repatriación, disposición que suple todas y cada una de las peticiones planteadas en la solicitud de amparo.

3.3.2. Frente al permiso para llevar a cabo el tránsito en motocicleta, por las fronteras de los países enunciados por el accionante no es competencia del Ministerio de Transporte.

3.3.3. Por lo anterior, solicitó se declare la falta de legitimación en la causa por pasiva, teniendo en cuenta que le compete es a la UAEMC y la improcedencia de la demanda de tutela por no existir vulneración de los invocados por el accionante.

### **4. Medios de prueba**

En el expediente obra copia simple de los siguientes documentos:

4.1. De las aportadas por el MinRelaciones:

- Resolución 1230 del 21 de mayo de 2020;
- Registro de colombianos;
- Fallo de tutela del 16 de abril de 2020, proferido por la Subsección D de la Sección Segunda del Tribunal Administrativo de Cundinamarca;

## Acción de tutela – Sentencia de primera instancia

**Radicado:** 110013335 009 2020 00123 00

**Accionante:** Luis Alonso Vélez Vélez

**Accionados:** Nación – Ministerio de Relaciones Exteriores y otros

---

- Decretos Supremos 044-2020-PCM, 051-2020-PCM, 064-2020-PCM, 075-2020-PCM, 083-2020-PCM Y 094-2020-PCM de la República de Perú;
- CPELM número 578 del 5 de abril de 2020, CPELM 577 del 15 de abril de 2020, CPELM 545 y 546 del 4 de abril de 2020, CPELM 510, 511 y 512 del 24 de marzo de 2020;
- Acta de compromiso Resolución 1230 de 2020;
- ABECÉ Resolución 1230 de 2020.

### 4.2. De las aportadas por la UAEMC:

- Resolución 1030 del 8 de abril de 2020;
- Resolución 1230 del 21 de mayo de 2020;
- Acta de compromiso Resolución 1230 de 2020.

## II. CONSIDERACIONES

### 5. Competencia

El Despacho es competente para resolver este caso de conformidad con los artículos 86 de la Constitución Política y 37 del Decreto 2591 de 1991 en concordancia con el artículo 1, del Decreto 1983 de 2017, pues la acción se dirigió contra una autoridad pública del orden nacional.

### 6. Procedencia de tutela

6.1. **Legitimación activa:** La tutela fue interpuesta en nombre propio. Lo anterior, encuentra su fundamento constitucional en el artículo 86<sup>1</sup> de la Constitución Política, el cual establece que toda persona que considere que sus derechos fundamentales han sido vulnerados o se encuentren amenazados, podrá interponer demanda de tutela en nombre propio o a través de un representante que actúe en su nombre.

De conformidad con lo anterior, el Despacho considera que está acreditada la legitimación en la causa por activa.

6.2. **Legitimación pasiva:** Las entidades accionadas son el MinRelaciones, la UAEMC y el Mintransporte<sup>2</sup> autoridades públicas del orden nacional perteneciente a la Rama Ejecutiva del Poder Público.

6.2.1. **MinRelaciones.** Conforme lo señala el artículo 59 de la Ley 489 de 1998, en concordancia con lo dispuesto por el Artículo 1.1. 1.1 del Decreto 1067 de 2015 modificado por el Decreto 1743 del 31 de agosto de 2015, es el organismo rector del Sector Administrativo de Relaciones Exteriores, a quien

---

<sup>1</sup> <<toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública>>.

<sup>2</sup> Decreto 2591 de 1991, artículo 42, numeral 3.

## Acción de tutela – Sentencia de primera instancia

**Radicado:** 110013335 009 2020 00123 00

**Accionante:** Luis Alonso Vélez Vélez

**Accionados:** Nación – Ministerio de Relaciones Exteriores y otros

---

le corresponde, bajo la dirección del Presidente de la República, formular, planear, coordinar, ejecutar y evaluar la política exterior de Colombia, las relaciones internacionales y administrar el servicio exterior de la República. En efecto, corresponde a este Ministerio dar respuesta y ejercer el legítimo derecho de defensa de los Consulados y las Embajadas de Colombia.

6.2.2. La **UAEMC**, es la entidad encargada de ejercer las funciones como autoridad de vigilancia y control migratorio, verificación y extranjería del Estado Colombiano, encargada además de implementar mecanismos de facilitación relacionadas con el proceso de control migratorio, tanto de ingreso como de salida del país de ciudadanos nacionales y extranjeros, dentro de los cuales se encuentran el servicio de Migración Automática y BIOMIG, los cuales, dada la situación presentada con la propagación del coronavirus (COVID-19), mediante la Resolución 0779 del 06 de marzo de 2020, se adoptó la suspensión de estos servicios con el fin de verificar el estado de salud de las personas que ingresen al país en coordinación con las diferentes entidades de salud.

6.2.3. **Mintransporte**. Mediante artículo 1 del Decreto 087 de 2011, el Ministerio de Transporte tiene como objetivo primordial la formulación y adopción de las políticas, planes, programas, proyectos y regulación económica en materia de transporte, tránsito e infraestructura de los modos de transporte carretero, marítimo, fluvial, férreo y aéreo y la regulación técnica en materia de transporte y tránsito de los modos carretero, marítimo, fluvial y férreo.

6.2.4. Lo anterior quiere decir que, tanto el MinRelaciones, la UAEMC como el Mintransporte cuentan con la calidad subjetiva y el interés sustancial para actuar como accionadas en el caso *subjudice*, toda vez que ante un eventual fallo favorable al accionante donde se le otorgue el permiso para transitar desde Mancora - Perú hacia Cali - Colombia, la orden iría dirigida a dichas entidades.

**6.3. Inmediatez:** El Despacho considera que la demanda de tutela fue presentada dentro del plazo razonable. La demanda radicada el 18 de junio de 2020 (fl.1) y la presunta vulneración se manifestó con el cierre de fronteras, lo que quiere decir que transcurrió por lo menos 4 meses.<sup>3</sup>

**6.4. Subsidiariedad:** La demanda de tutela, en los términos fijados por nuestra Carta Política, es una herramienta judicial de carácter subsidiario y

---

<sup>3</sup> En cuanto a la inmediatez en la acción de tutela se pueden consultar las siguientes Sentencias: SU-961 de 1999. MP Vladimiro Naranjo Mesa, T- 288 de 2011. MP. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, T-250 de 2014. MP. Mauricio González Cuervo, entre otras.

## **Acción de tutela – Sentencia de primera instancia**

**Radicado:** 110013335 009 2020 00123 00

**Accionante:** Luis Alonso Vélez Vélez

**Accionados:** Nación – Ministerio de Relaciones Exteriores y otros

---

residual para la protección de los derechos fundamentales<sup>4</sup>, que se utiliza ante su vulneración o amenaza, cuando no exista otro medio idóneo para la protección de los mismos, o cuando existiendo otros medios de defensa judicial, se requiera acudir al amparo constitucional como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

6.4.1. La naturaleza subsidiaria<sup>5</sup> y excepcional de la solicitud de tutela, permite reconocer entonces la viabilidad de los medios y recursos ordinarios de protección judicial, como dispositivos legítimos y prevalentes para la salvaguarda de los derechos. Al existir tales mecanismos, los ciudadanos deben acudir de manera preferente a ellos, cuando son conducentes para obtener una eficaz protección constitucional<sup>6</sup>.

6.4.2. Para el caso objeto de análisis, resulta claro que existe una urgencia mundial por la propagación del Coronavirus (COVID\_19), que ha llevado a casi todas las naciones, incluidas Colombia y Argentina, a tomar medidas al respecto, entre ellas la restricción del tránsito aéreo y terrestre entre países, lo que ha imposibilitado la accionante regrese a su país natal.

6.4.3. Así las cosas, el Despacho al observar que el presente asunto es de trascendencia fundamental y ante la presunta afectación y/o amenaza actual de varios derechos que necesitan ser protegidos de manera inmediata a fin de evitar un perjuicio irremediable; así mismo, el accionante no dispone de otro mecanismo para la protección de los derechos invocados derivada de la pandemia COVID-19 y la imposibilidad de que haya podido retornar a su país.

## **7. Problema Jurídico**

El Despacho debe establecer si las accionadas han vulnerado los derechos del señor Luis Alonso Vélez Vélez, ante la conducta omisiva que han adoptado frente a la emergencia suscitada por la pandemia del COVID-19, puntualmente por la ausencia de medidas diligentes y coordinadas con el Gobierno Peruano y Ecuatoriano, con miras en que se garantice un permiso de movilización terrestre en su motocicleta desde Mancora – Perú a Cali – Colombia.

## **8. Solución al caso**

---

<sup>4</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-827 de 2003, MP. Eduardo Montealegre Lynett.

<sup>5</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-161 de 2005, MP. Marco Gerardo Monroy Cabra.

<sup>6</sup> Sentencia T-803 de 2002, MP. Álvaro Tafur Galvis.

## 8.1. La declaratoria de un Estado de emergencia Económica, Social y Ecológica en Colombia

8.1.1. El artículo 215 de la Constitución Política de Colombia, prevé que cuando se perturbe en forma grave o inminente el orden económico, social y ecológico del país o que constituya grave calamidad pública, podrá el Presidente de la República, con firma de todos los ministros, declarar el Estado de Emergencia por periodos hasta de 30 días, que sumados no podrán exceder de 90 días en el año calendario.

8.1.2. La declaratoria del Estado de Emergencia autoriza al Presidente de la República, con la firma de todos los ministros, para dictar decreto con fuerza de ley destinada exclusivamente a conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos.

8.1.3. El **11 de marzo de 2020** la Organización Mundial de la Salud (OMS) declaró el actual brote de enfermedad Coronavirus – COVID19 como una pandemia,<sup>7</sup> esencialmente por la velocidad de su propagación y la escala de transmisión, toda vez para esa fecha existían cerca 125.000 casos de contagio en 118 países.

8.1.4. Mediante la Resolución 385 del **12 de marzo de 2020**, el Ministerio de Salud y Protección Social, de acuerdo con lo establecido en el artículo 69 de la Ley 1753 de 2015, declaró el Estado de Emergencia sanitaria por causa del nuevo Coronavirus COVID – 19, en todo el territorio nacional hasta el **30 de mayo de 2020** y, en virtud de la misma adoptó una serie de medidas con el objeto de prevenir y controlar la propagación del virus.

8.1.5. Ante la insuficiencia de las medidas ordinarias y la imprevisibilidad de la situación originada por la pandemia, el Presidente de la República, en compañía de los ministros, declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional mediante el **Decreto 417 del 17 de marzo de 2020**, con el fin de conjurar la grave calamidad pública que afecta al país; por el término de 30 días calendario.

8.1.6. Posteriormente, el presidente de la República junto con los ministros, dictó el Decreto **637 del 6 de mayo de 2020** donde nuevamente declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de 30 días calendario, contados a partir de la vigencia del decreto.

---

<sup>7</sup> Tomado de la página web, el 16 de junio de 2020: <https://www.who.int/es/dg/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020>.

## **8.2. El cierre de las fronteras terrestres**

8.2.1. En desarrollo del Estado de excepción, el Ejecutivo expidió el Decreto 402 del 13 de marzo de 2020, que ordenó cerrar la frontera terrestre y fluvial con la República Bolivariana de Venezuela, a partir de las 5:00 a.m. horas del 14 de marzo de 2020 hasta el 30 de mayo de 2020.

8.2.2 Posteriormente, con la expedición del Decreto 412 del 16 de marzo 2020, se ordenó el cierre de fronteras con todos los Estados limítrofes de Colombia, con el fin de evitar el ingreso a territorio de nuevos casos de portadores del COVID-19, a partir de la 00:00 horas del 17 de marzo de 2020 hasta el 30 de mayo de 2020.

En la misma norma se precisó que << (...) Se exceptúan del cierre de los pasos marítimos, terrestres y fluviales de frontera los siguientes: 1. Los tránsitos que deban realizarse por razones de caso fortuito o fuerza mayor. 2. El transporte de carga>>.

8.2.3. A través del Decreto 749 del 28 de mayo de 2020, el Gobierno Nacional ordenó el **cierre de Fronteras** marítimas, terrestres y fluviales de frontera con la República de Panamá, República del Ecuador, República del Perú, República Federativa de Brasil y República Bolivariana de Venezuela, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del 31 de mayo de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 1 de julio de 2020. Agregó como excepción la *emergencia humanitaria*.

8.2.4. El Decreto 878 de 2020, modificó y prorrogó la vigencia del Decreto 749 del 28 de mayo de 2020 hasta el 15 de julio de 2020, y en por ello se extienden las medidas allí establecidas hasta las doce de la noche (12:00 pm) del día 15 de julio de 2020.

8.2.5. La Unidad Administrativa Especial de Migración Colombia expidió la Resolución 1032 del **8 de abril de 2020**, <<Por la cual se establece el Protocolo para el regreso al país, de ciudadanos colombianos y extranjeros residentes permanentes, que se encuentren en condición vulnerable en el extranjero y se dictan otras disposiciones>>, que empezó a regir a partir de las 00:00 horas del **10 de abril del año en curso**.

8.2.6. **La Resolución 1230 del 21 de mayo de 2020** <<Por la cual se modifican los artículos 2, 3, 6 y 7 de la Resolución 1032 de 2020 que establece el Protocolo para el regreso al país, de ciudadanos colombianos y extranjeros residentes permanentes, que se encuentren en condición vulnerable en el extranjero y se dictan otras disposiciones>>.

**Acción de tutela – Sentencia de primera instancia**

**Radicado:** 110013335 009 2020 00123 00

**Accionante:** Luis Alonso Vélez Vélez

**Accionados:** Nación – Ministerio de Relaciones Exteriores y otros

---

8.2.7. En virtud de dicho protocolo, Migración Colombia debe coordinar y apoyar a la Cancillería Colombiana, para la consolidación del listado de personas a repatriar y el cumplimiento de todas las indicaciones allí previstas.

8.2.8. Dicha Resolución respecto a la repatriación, dispuso lo siguiente:

*<<Artículo 6. De las Repatriaciones Terrestres o Fluviales: Las repatriaciones terrestres o por vía fluvial aplican para el mismo tipo de población citada en el Artículo 1 de la presente resolución, y en tal sentido deberán cumplir:*

*6.1. Las coordinaciones previas deben efectuarse en similar sentido a las aéreas, por intermedio del consulado colombiano en el exterior, siguiendo el mismo procedimiento aquí establecido.*

*6.2. Una vez efectuado el ingreso, el ciudadano debe acatar las normas de no movilización y autoaislamiento en su lugar de residencia o habitación, asumiendo los gastos que ello demande.*

*6.3. Cada persona a quien se autorice el ingreso, debe diligenciar el formulario de declaración de estado de salud que se encuentra en la página web de Migración Colombia.*

*6.4 Durante todo el procedimiento, deben utilizar los elementos de seguridad sanitaria como tapabocas, guantes, geles, entre otros>>.*

8.2.9. Se trata, pues, de una serie de medidas orientadas a atender la crisis del país ante el contagio humano, con las herramientas recomendadas por las autoridades sanitarias -entre ellas el aislamiento social, que por lo mismo incluye limitar la movilidad-, al tiempo que busca proteger a los connacionales en el extranjero, que estén en condición vulnerables.

8.2.10. Esta regulación, tomó en consideración el escenario actual y las situaciones críticas relacionadas con la pandemia del COVID-19 que llevó al cierre de fronteras, dejando a nacionales por fuera del territorio y sin posibilidad de retorno, que amerita la acción humanitaria, para conjurarlas, así como mitigar el menoscabo de los derechos fundamentales con observancia del derecho internacional humanitario.

### **8.3. Contexto de la situación sanitaria por el virus COVID-19 en la República de Perú**

8.3.1. El Gobierno Nacional de la República del Perú, de manera soberana, y en el marco de la lucha contra la Pandemia del COVID-19, ha expedido normativa con el objetivo de prevenir, controlar y erradicar el virus. Expidió el Decreto Supremo DS 044-2020-PCM, <<por medio de cual se declara Estado de Emergencia Nacional por las graves circunstancias que afectan la vida de la Nación a consecuencia del brote del COVID-19>>.

8.3.2. En su artículo 4 – Limitación al ejercicio del derecho a la libertad de tránsito de las personas, se establece:

**<< (...) 4.4 El Ministerio del Interior dispone el cierre o restricción a la circulación por carreteras por razones de salud pública, seguridad o fluidez del tráfico.**

*4.5 En todo caso, para cualquier desplazamiento efectuado conforme al presente artículo deben respetarse las recomendaciones y disposiciones dictadas por el Ministerio de Salud, el Ministerio del Interior y otras entidades públicas competentes>>. (Negrilla fuera del texto)*

8.3.3. De igual forma se debe citar el artículo 8 – Cierre temporal de fronteras, el cual establece:

**<<8.1 Durante el estado de emergencia, se dispone el cierre total de las fronteras, por lo que queda suspendido el transporte internacional de pasajeros, por medio terrestre, aéreo, marítimo y fluvial. Esta medida entra en vigencia desde las 23.59 horas del día lunes 16 de marzo de 2020.**

*8.2 Antes de esta fecha, los pasajeros que ingresen al territorio nacional deben cumplir aislamiento social obligatorio (cuarentena) por quince (15) días calendario.*

*8.3 El transporte de carga y mercancía no se encuentra comprendido dentro de este cierre temporal. Las autoridades competentes adoptan las medidas necesarias para garantizar el ingreso y salida de mercancías del país por puertos, aeropuertos y puntos de frontera habilitados.*

*8.4 Las autoridades competentes pueden dictar disposiciones con la finalidad de garantizar la atención prioritaria para el ingreso de los productos de primera necesidad, para la salud y todos aquellos que se requieran para atender la emergencia sanitaria.*

*8.5 Los sectores competentes pueden disponer medidas especiales transitorias para el ingreso y salida de mercancías restringidas>>. (Negrilla fuera del texto)*

8.3.4. Adicionalmente, se debe citar el artículo 9 – Del transporte en el territorio nacional, el cual establece:

**<< (...) 9.2 En el transporte interprovincial de pasajeros, durante el estado de emergencia, se dispone la suspensión del servicio, por medio terrestre, aéreo y fluvial. Esta medida entra en vigencia desde las 23.59 horas del día lunes 16 de marzo de 2020 (...)>>. (Negrilla fuera del texto)**

8.3.5. Es de resaltar que la declaratoria de Estado de Emergencia Nacional ha sido prorrogada mediante los siguientes actos jurídicos, emitidos por el Gobierno Nacional del Perú:

- a. DS-051-2020-PCM, de fecha veintisiete (27) de marzo de 2020;
- b. DS-064-2020-PCM, de fecha diez (10) de abril de 2020;
- c. DS-075-2020-PCM, de fecha veinticinco (25) de abril de 2020;
- d. DS-083-2020-PCM, de fecha diez (10) de mayo de 2020; y
- e. DS-094-2020-PCM, de fecha veintitrés (23) de mayo de 2020.

8.3.6. Finalmente, el 26 de junio mediante **Decreto Supremo 116-2020-PCM**, el ejecutivo nuevamente prorrogó el estado de emergencia hasta el 31 de julio de 2020. El cierre total de fronteras implica que **queda suspendido el transporte internacional de pasajeros**, por medio terrestre, aéreo, marítimo y fluvial.

#### **8.4. Del derecho a la libre locomoción como núcleo esencial para garantía de la dignidad humana. Su restricción en los estados de emergencia**

8.4.1. De conformidad con el artículo 24 de la Constitución Política de Colombia, <<todo colombiano, con las limitaciones que establezca la ley, tiene derecho a circular libremente por el territorio nacional, a entrar y salir de él, y a permanecer y residenciarse en Colombia>>.

8.4.2. El derecho a la libertad de locomoción es de aplicación inmediata, goza del respeto por parte del Estado y solo puede ser limitado por expresa disposición de la ley<sup>8</sup>. En ese sentido, tanto la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948<sup>9</sup>, como la Convención Americana<sup>10</sup>, permiten la restricción del derecho a la circulación en pro de los derechos y libertades de la comunidad, que se garantice el bienestar general de la sociedad y por supuesto sin menoscabo de la dignidad humana del titular del derecho.

8.4.3. En efecto, pese a que no está consagrada de forma expresa la restricción de la libre circulación y residencia de las personas en el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, son las circunstancias particulares del caso, las que indican el ejercicio de la facultad del ejecutivo con el fin de asegurar la protección que se propone, sin restringir la garantía esencial de todos los derechos humanos, sin discriminación alguna.

8.4.4. La Corte Constitucional en sentencia SU - 257 de 1997<sup>11</sup>, orientó que el derecho a la locomoción no es una prerrogativa incondicional pues en

---

<sup>8</sup> Corte Constitucional, sentencia T- 518 de 1992, MP. José Gregorio Hernández Galindo.

<sup>9</sup> Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948. artículo 29: << (...) 2. En el ejercicio de sus derechos y en el disfrute de sus libertades, toda persona estará solamente sujeta a las limitaciones establecidas por la ley con el único fin de asegurar el reconocimiento y el respeto de los derechos y libertades de los demás, y de satisfacer las justas exigencias de la moral, del orden público y del bienestar general en una sociedad democrática (...)>>.

<sup>10</sup> Convención Americana de Derechos Humanos. artículo 30: Alcance de las Restricciones. Las restricciones permitidas, de acuerdo con esta Convención, al goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidas en la misma, no pueden ser aplicadas sino conforme a leyes que se dictaren por razones de interés general y con el propósito para el cual han sido establecida.

<sup>11</sup> MP. José Gregorio Hernández Galindo.

determinados casos es posible limitar su ejercicio, siempre y cuando no se desconozca su núcleo esencial. Esa misma Corporación, en sentencia C – 110 de 2000 definió el núcleo esencial de los derechos como la característica innata que lo identifica y permite diferenciarlo de los demás; y sin esa cualidad, el derecho transmutaría en uno diferente y se le despojaría de su esencia fundamental.

8.4.5. Por lo anterior, las medidas que se adopten en los estados de emergencia con el fin de restringir el derecho fundamental a la locomoción no pueden afectar su núcleo esencial. Esto significa que las restricciones a la libertad de circulación no pueden suprimir o desvanecer el derecho hasta el punto que se haga impracticable su goce y ejercicio esencial. De hecho, la regulación del Decreto 412 de 2020 no dispuso una restricción absoluta en ese sentido, en contrario, consideró excepciones por motivos de fuerza mayor o caso fortuito y transporte de mercancías

8.4.6. De igual forma, el 749 del 28 de mayo de 2020, que ordenó el cierre de fronteras, dejó la posibilidad de realizar transporte terrestre en casos de emergencia humanitaria. El Decreto 878 de 2020, modifica y proroga la vigencia del Decreto 749 del 28 de mayo de 2020 hasta el 15 de julio de 2020.

8.4.7. El artículo primero constitucional dispone como principio del Estado Social de Derecho, el respeto de la dignidad humana, inscribiéndose en ese gran progreso y conquista de la humanidad; avance significativo y égida de respeto de los altos valores de la persona humana y sus derechos fundamentales.

8.4.8. Por su parte, el artículo 48 Constitucional garantiza el derecho irrenunciable a la seguridad social. En desarrollo de este precepto, la Ley 100 de 1993 con su regulación efectivizó para todos los habitantes del territorio nacional ese derecho. De esta forma, la aplicación y beneficios consagrados en la citada ley están sujetos al principio de territorialidad, según el cual, la prestación del servicio está disponible a todos los colombianos que se encuentren dentro del país.

Así mismo, el artículo 49 *eiusdem*, establece que la atención en salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado. Y que toda persona tiene el deber de procurar el cuidado integral de su salud y la de su comunidad.

8.4.9. En ese contexto, si un colombiano se encuentra en el exterior, por circunstancias extrañas a su derecho de libre retorno, no puede disfrutar tales derechos. Tampoco puede acceder a los beneficios establecidos en

la Ley 100 de 1993, ya que estaría por fuera del alcance del Sistema de Seguridad Social en Salud.

8.4.10. En consecuencia, si su permanencia en el extranjero es ajena a su voluntad, sin la justificación necesaria y proporcional a las circunstancias que dan origen a la medida restrictiva del derecho, o que materialmente no se otorgue la garantía en la práctica, se vulnera directamente, no solo su derecho a libertad de circulación, sino el derecho a la salud y a la seguridad social.

## **8.5. Análisis del caso concreto**

### **8.5.1. Derecho a la libertad de locomoción**

8.5.1.1. En el presente caso, el accionante alega que le se ha vulnerado sus derechos fundamentales a la libertad de locomoción en cuanto considera que las entidades accionadas no han adoptado las medidas necesarias que conduzcan a su retorno desde Mancora - Perú hacia Colombia, estadía que en principio era en calidad de turista, pero con ocasión al emergencia sanitaria decretada por el virus COVID-19 se ha prolongado más de lo previsto y ahora desea regresar a su país de origen.

8.5.1.2. Ahora bien, el Despacho no desconoce que, desde el mes de enero de este año se viene hablando a nivel mundial de la propagación del coronavirus y de la necesidad de detener el contagio y, pese a ello, el accionante decidió mantener su viaje que emprendió desde diciembre del año pasado con destino a Ushuaia – Argentina y que para el 17 de marzo de 2020 se encontraba en Mancora - Perú; además, la medida de cierre de fronteras no se tomó de manera intempestiva, sino que se trató de una decisión gradual que dio tiempo para que algunas personas regresaran por sus propios medios, sin que se evidenciare que el aquí el accionante hubiere desplegado actuación tendiente para regresar antes de las extremas medidas ni que tuviera previsto regresar con prontitud.

8.5.1.3. En lo atinente a la pretensión de que se otorgue permiso de movilización terrestre en su motocicleta que le permita al accionante volver a Colombia, a travesando por las fronteras entre Perú y Ecuador, el Despacho debe hacer especial énfasis en lo dispuesto por la Resolución 1230 de 2020, donde si bien contempla la posibilidad de que la República de Colombia adelante procesos de repatriación vía terrestre, es importante poner de presente que el desarrollo de esta resolución no es de aplicación internacional, toda vez que los países con los cuales nuestro país tiene fronteras, **como es el caso de la República del Ecuador y la República del Perú, en atención a los principios de soberanía, discrecionalidad e independencia**

**han implementado medidas de obligatorio cumplimiento para todas las personas, nacionales y extranjeros, que se encuentren dentro de sus fronteras.**

8.5.1.4. De conformidad con lo anterior, se cita nuevamente el **Decreto Supremo 116-2020-PCM**, donde la República de Perú nuevamente prorrogó el estado de emergencia hasta el 31 de julio de 2020. El cierre total de fronteras implica que **queda suspendido el transporte internacional de pasajeros**, por medio terrestre, aéreo, marítimo y fluvial.

8.5.1.5. Ahora bien, a lo anterior hay que adicionar que las autoridades de la República del Ecuador han implementado medidas homólogas de cierre de fronteras y control de tránsito al interior de su país, lo cual imposibilita de forma adicional cualquier desarrollo de tránsito internacional desde la República del Perú hasta la República de Colombia.

8.5.1.6. Por otra parte, le asiste razón al MinRelaciones cuando señala que todas las medidas legales y administrativas que emanan de los Gobierno Nacionales son de obligatorio respeto y acatamiento por parte de las misiones diplomáticas extranjeras acreditadas. Esta obligatoriedad de respeto y cumplimiento se desarrolla en los distintos instrumentos internacionales, bajo los principios de no injerencia en los asuntos internos, de no intervención y de respeto a la soberanía, discrecionalidad e independencia.

8.5.1.7. Además, las medidas del Estado de Emergencia actual conllevan una restricción a los derechos individuales de los colombianos, en el grado estrictamente necesario, mientras no afecte su núcleo esencial.<sup>12</sup> Dicha limitación, según la Corte Constitucional en Sentencia C-135 de 2009<sup>13</sup> implica

---

<sup>12</sup> Corte Constitucional, Sentencia C- 756 del 30 de julio de 2008, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra:

*<<Ahora bien, aunque existe una discusión en la doctrina sobre si puede identificarse en abstracto el contenido esencial del derecho (concepto absoluto), o si solamente surge en el análisis del caso concreto después de la ponderación de los derechos en conflicto (concepto relativo), lo cierto es que el **núcleo esencial se ha definido** como el mínimo de contenido que el legislador debe respetar, es esa parte del derecho que lo identifica, que permite diferenciarlo de otros y que otorga un necesario grado de inmunidad respecto de la intervención de las autoridades públicas. Y, en sentido negativo debe entenderse “el núcleo esencial de un derecho fundamental como aquel sin el cual un derecho deja de ser lo que es o lo convierte en otro derecho diferente o lo que caracteriza o tipifica al derecho fundamental y sin lo cual se le quita su esencia fundamental. O, también, puede verse **como la parte del derecho fundamental que no admite restricción porque en caso de hacerlo resulta impracticable o se desnaturaliza su ejercicio o su necesaria protección.***

*En este sentido, la Corte ha concluido que los criterios que sirven de apoyo para determinar el contenido esencial de un derecho fundamental, aunque no siempre proporcionan la solución definitiva, son principalmente dos: i) hacen parte del núcleo esencial las características y facultades que identifican el derecho, sin las cuales se desnaturalizaría y, ii) integran el núcleo esas atribuciones que permiten su ejercicio, de tal forma que al limitarlas el derecho fundamental se hace impracticable>>. (negrilla fuera de texto).*

<sup>13</sup> MP. Humberto Antonio Sierra Porto.

**Acción de tutela – Sentencia de primera instancia****Radicado:** 110013335 009 2020 00123 00**Accionante:** Luis Alonso Vélez Vélez**Accionados:** Nación – Ministerio de Relaciones Exteriores y otros

---

que las autoridades deben establecer las garantías necesarias para su ejercicio. En conclusión, la limitación de los derechos fundamentales en situaciones de un Estado de Emergencia es legítima, siempre que no se vulnere el núcleo esencial del derecho y se garanticen mecanismos eficaces para su debido ejercicio.

8.5.1.8. Es evidente que al accionante se le ha limitado el ejercicio de su derecho a la libertad de locomoción, pues no se le ha permitido retornar al país; Sin embargo, ese derecho no es absoluto, debe armonizarse con el principio de solidaridad social y salud pública, cuando en situaciones excepcionales -como la calamidad pública-, es necesario adoptar medidas indispensables. En este caso, esa finalidad es mitigar los efectos de la pandemia del COVID-19 en el país y en el mundo entero.

8.5.1.9. Así mismo, se observa que la restricción que cobija actualmente al accionante para retornar al país no obedece a un comportamiento caprichoso o arbitrario de las entidades accionadas, sino que encuentra su sustento en una emergencia sanitaria que ha afectado a distintos países a nivel mundial y respecto a la cual se han tenido que adoptar estas medidas, que a juicio de este Despacho, en el caso concreto resultan justificadas.

8.5.1.10. Las restricciones del ingreso al país reposan sobre la base del interés público nacional ante el brote por COVID – 19, el cual es sumamente contagioso, lo que implica necesariamente suspender el ingreso de personas procedentes del exterior al territorio colombiano.

8.5.1.11. En el asunto, no se evidencia que el señor Vélez Vélez se encuentren en una emergencia humanitaria, más allá de la que naturalmente están atravesando todos los ciudadanos por cuenta del COVID -19.

8.5.1.12. Finalmente, la normativa expuesta (párrafo 9.3) que la República del Perú ha implementado bajo los principios de soberanía, discrecionalidad e independencia, confirma que la imposibilidad de adelantar un proceso de repatriación terrestre responde a particularidades propias de las medidas implementadas por los distintos gobiernos en el marco de la contención del virus COVID-19 y no a un actuar caprichoso del Consulado General de Colombia en Lima, del Ministerio de Relaciones Exteriores o del Gobierno Nacional de la República de Colombia.

8.5.1.13. Es por las anteriores consideraciones, que el Despacho no encuentra motivo suficiente para tutelar el derecho a la libertad de locomoción y, como consecuencia de ello, autorizar el retorno del accionante a Colombia.

**8.5.2. Derecho de petición**

**Acción de tutela – Sentencia de primera instancia**

**Radicado:** 110013335 009 **2020 00123 00**

**Accionante:** Luis Alonso Vélez Vélez

**Accionados:** Nación – Ministerio de Relaciones Exteriores y otros

---

8.5.2.1. En los hechos de la demanda, el accionante narró que presentó petición donde solicitó permiso para transitar vía terrestre; sin embargo, el Despacho advirtió que en el expediente no obra escrito de la petición dirigida a las autoridades accionadas.

8.5.2.2. De conformidad con lo anterior, en el auto admisorio de la demanda de tutela con fecha del 18 de junio de 2020 notificado al día siguiente, requirió al accionante para que en el plazo judicial de los 2 días siguientes a la notificación de dicha providencia, anexara copia del derecho de petición mencionado junto con la constancia de radicación. Transcurrido el plazo anterior, el accionante guardó silencio.

8.5.2.3. En ese orden de ideas, el Despacho considera que no existió vulneración alguna al derecho de petición, toda vez que el accionante no demostró haber presentado una solicitud ante las autoridades accionadas con el fin de que se le otorgado permiso de movilización para transitar en su motocicleta desde Perú a Colombia.

En mérito de lo expuesto, el **Juzgado Noveno Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá** administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

**F A L L A:**

**PRIMERO: DENEGAR** el amparo solicitado por el señor **Luis Alonso Vélez Vélez**, conforme a las consideraciones expuestas.

**SEGUNDO: NOTIFICAR** esta sentencia a las partes. A las accionadas mediante mensaje de datos que incluya el texto íntegro de esta decisión dirigido al buzón electrónico oficial. Al accionante a través del medio más expedito.

**TERCERO: IMPUGNABILIDAD.** Esta sentencia es susceptible de impugnación ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca dentro de los tres días siguientes a su notificación; que deberá ser enviada al correo electrónico [jadmin09bta@notificacionesrj.gov.co](mailto:jadmin09bta@notificacionesrj.gov.co) dentro del término legal.

**CUARTO:** Por Secretaría, **REMITIR** el expediente a la Corte Constitucional, para su eventual revisión (artículo 31 del Decreto 2591 de 1991), una vez se habiliten los términos para su envío.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

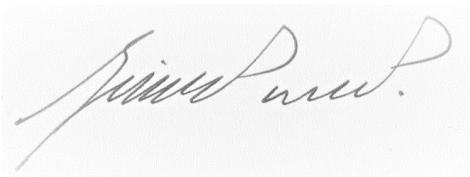
**Acción de tutela – Sentencia de primera instancia**

**Radicado:** 110013335 009 2020 00123 00

**Accionante:** Luis Alonso Vélez Vélez

**Accionados:** Nación – Ministerio de Relaciones Exteriores y otros

---



**GUILLERMO POVEDA PERDOMO**

**Juez**

(Firma escaneada conforme al artículo 11 del Decreto 491 del 28 de marzo de 2020 del Ministerio de Justicia y del Derecho<sup>14</sup>)

Y A H L

---

<sup>14</sup> <**De las firmas de los actos, providencias y decisiones.** Durante el período de aislamiento preventivo obligatorio las autoridades a que se refiere el artículo 1 del presente Decreto, cuando no cuenten con firma digital, podrán válidamente suscribir los actos, providencias y decisiones que adopten mediante firma autógrafa mecánica, digitalizadas o escaneadas, según la disponibilidad de dichos medios. Cada autoridad será responsable de adoptar las medidas internas necesarias para garantizar la seguridad de los documentos que se firmen por este medio>.