



REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO  
JUZGADO DÉCIMO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ  
- SECCIÓN SEGUNDA -

Expediente No.: 11001 33 35 010 2020 00074 00

Bogotá, D.C., veintinueve (29) de abril de dos mil veinte (2020)

**REFERENCIA:**

**EXPEDIENTE:** 11001 33 35 010 2020 00074 00

**ACCIONANTE:** DIEGO EDISSON TOVAR CASTELLANOS

**ACCIONADO:** NACIÓN - MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES

**VINCULADA:** NANCY ROCIO ARCHILA FRANCO en representación del menor  
DIEGO FELIPE TOVAR ARCHILA

**CLASE:** ACCIÓN DE TUTELA

**I. ANTECEDENTES**

**1. LA ACCIÓN**

En ejercicio de la acción de tutela contemplada en el artículo 86 de la Constitución Política, **Diego Edisson Tovar Castellanos** con cédula de ciudadanía **80.217.123** de Bogotá D.C., a través de la agente oficioso, **Jessica Katherine Tovar Castellanos**, solicita la protección de los **derechos constitucionales fundamentales a la vida digna, a la locomoción, a la honra y buen trato, al mínimo vital y a la igualdad**, entre otros, que en su opinión han sido vulnerados por la **Nación - Ministerio de Relaciones Exteriores**

**1.1 PRETENSIONES**

La presente acción constitucional tiene por objeto, que en protección de los derechos constitucionales fundamentales a la vida digna, a la locomoción, a la honra y buen trato, al mínimo vital y a la igualdad, se ordene a la Nación – Ministerio de Relaciones Exteriores, que facilite el retorno a Bogotá D.C., lugar de residencia en Colombia, bajo las condiciones y protocolos de ley.

**1.2 FUNDAMENTOS DE HECHO**

Indica el accionante que su actividad económica de técnico en mantenimiento de maquinaria la ejerce entre Colombia y Ecuador. El regreso a Colombia lo tenía programado



REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO  
JUZGADO DÉCIMO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ  
- SECCIÓN SEGUNDA -

Expediente No.: 11001 33 35 010 2020 00074 00

para el 17 de marzo de 2020 que iniciaba con el vuelo XL1418 de LATAM desde Guayaquil hasta Quito (Ecuador). Sin embargo, el retorno por vía aérea no se pudo realizar porque el Gobierno de Ecuador decidió cerrar los aeropuertos en dicha fecha.

Tampoco pudo retomar por vía terrestre a través del puente de Rumichaca, porque el Gobierno Nacional cerró la frontera con Ecuador. Allí legó a las 9 p.m. del 17 de marzo de 2020 y permaneció hasta finalizar el siguiente día. En este lapso, suplicó a los funcionarios que le permitieran pasar la frontera terrestre sin obtener ningún resultado. Esta obstrucción la considera arbitraria porque el Ministerio de Relaciones de Exteriores había comunicado que podían ingresar los nacionales por vía terrestre. Además, consideró irracional que la frontera con Ecuador la cerraran el 17 de marzo y los aeropuertos hasta el 23 de marzo, cuando la pandemia del coronavirus COVID-19 se propagó por tránsito aéreo.

Incluso, señala que intentó gestionar el retorno a través de la Embajada de Colombia, con sede en Quito, Ecuador, sin obtener un resultado positivo. Para estas gestiones, el 19 de marzo de 2020 se trasladó desde la aludida frontera hasta Quito (Ecuador). En esa misma fecha, como producto de su comunicación con la Embajada de Colombia, lo incluyeron en el respectivo censo de retorno humanitario. El retorno humanitario se había programado para el 22 de marzo de 2020 y tenía plazo hasta el 21 de marzo para confirmar el abordaje. Sin embargo, perdió esta oportunidad porque la Embajada no se lo comunicó telefónicamente, y no tenía acceso a internet. Luego, mediante correo del 26 de marzo de 2020, le informaron de un próximo vuelo humanitario, y pese a su disposición de pagar su pasaje, al día siguiente le comunicaron que no sería realizado. A partir de esta fecha, le han expresado que no existe información de vuelos humanitarios.

Actualmente, dice que se encuentra en un estado de vulnerabilidad porque la sede diplomática no ha entregado las ayudas prometidas, y carece de recursos para pagar el hospedaje. Ello lo ha llevado a consumir una sola comida al día. Adicionalmente, su familia depende económicamente de él, y uno de sus dos hijos menores necesita de su asistencia para tratar su insuficiencia respiratoria. Es más, el cambio de la moneda tampoco lo favorece económicamente, por el contrario, cada día que pasa compromete su mínimo vital. Además, considera que recibe un trato desigual frente a otros colombianos en territorios extranjeros que han retornado en vuelos humanitarios. Asimismo, considera injusto que



REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO  
JUZGADO DÉCIMO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ  
- SECCIÓN SEGUNDA -

Expediente No.: 11001 33 35 010 2020 00074 00

*Colombia permita que los migrantes venezolanos si pasen por la frontera con Ecuador para retomar a su país.*

*Ante esta situación y los fracasos para regresar al país, considera que la solución se encuentra en que le den un permiso digital para cruzar la frontera ubicada en el puente de Rumichaca. Para el efecto, se compromete a cumplir el aislamiento obligatorio antes de retomar al territorio colombiano. Eso sí, aclara que no presenta síntomas asociados a los causados por el coronavirus COVID-19.*

## **2. TRÁMITE**

*La tutela se admitió mediante auto de 15 de abril de 2020 y se ordenó notificar al Ministerio de Relaciones Exteriores, y a la madre del menor que padece de insuficiencia respiratoria. A ella, para que se pronunciara sobre la situación de riesgo para la salud del menor.*

*Por otra parte, se ordenó a Diego Edisson Tovar Castellanos que ratificará el proceder de la agente oficiosa. El requerido ratificó la actuación y hechos expuestos por la agente oficiosa mediante comunicación enviada a la dirección electrónica del Juzgado. Adicionalmente, en el mensaje electrónico, manifestó que cumple con el aislamiento en la Ciudad de Quito, Ecuador. También expresó que no ha presentado ningún tipo de síntoma relacionado con el coronavirus COVID – 19. Reiteró que se comprometía a cumplir los protocolos sanitarios en Colombia, y realizarse la prueba de diagnóstico. Finalmente, señaló que en su domicilio dispone de una habitación en la cual puede aislarse de su menor hijo que presenta una enfermedad respiratoria.*

## **3. CONTESTACIÓN**

*Mediante Oficio S-GAJR-20-009581 de 17 de Abril de 2020, la Directora de Asuntos Migratorios, Consulares y Servicio al Ciudadano, Fulvia Elvira Benavides Cotes, con cédula de ciudadanía 35.462.643, expresó que ejercía del derecho de defensa respecto de la acción de tutela.*

*La entidad hizo énfasis en que actúa dentro del marco de competencias establecidas en el*



REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO  
JUZGADO DÉCIMO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ  
- SECCIÓN SEGUNDA -

Expediente No.: 11001 33 35 010 2020 00074 00

artículo 59 de la Ley 489 de 1998 y el Decreto 869 de 2016. Asimismo, procede dentro del marco de restricciones y medidas preventivas, que para ingresar al país, adoptaron las autoridades competentes en la materia. En particular, se refirió a las indicaciones del Gobierno Nacional, Migración Colombia<sup>1</sup>, el Ministerio de Salud, el Ministerio de Transporte y la UAE Aeronáutica Civil.

Reconoció que el Ministerio actúa excepcionalmente frente a circunstancias o estados comprobados de necesidad o por situaciones humanitarias. Es en este contexto, es que ofrece el soporte temporal para la subsistencia o la ayuda económica necesaria. Sin embargo, arguye que en sus competencias no está trasladar a los connacionales que se encuentran fuera del territorio nacional, ni concederles permiso para ingresar al país. En tal sentido, señala que sigue el "Instructivo para Asistencia a Connacionales en Emergencias y Desastres". Este documento ordena mantener un canal de comunicación y activar la red de aliados para la atención conjunta con las autoridades locales. Por ello, actualmente recopila información de todos los consulados sobre los perfiles del migrante colombiano para apoyar a quienes cumplen con aquellas condiciones excepcionales.

En este orden ideas, plantea que el Ministerio carece de legitimación en la causa por pasiva. Al respecto, transcribe algunos apartes de las sentencias T-427 de 2007 y T-560 de 2015.

También sostiene que el derecho a la libertad de circulación puede ser objeto de limitaciones por disposición del artículo 24 de la Constitución Política en armonía con el artículo 22 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Además, justifica la limitación en que no afecta el núcleo esencial del derecho fundamental, porque tiene un carácter transitorio y circunstancial, y protegen el interés general. En concreto, señala que la limitación persigue contrarrestar y evitar la propagación del coronavirus COVID-19, y en últimas, garantizar la salud y la vida de la población en general. Se apoyó en la sentencia C-511 de 2013 en cuanto señala que: "es viable por razones de prevalencia del interés general, establecer reglas que obliguen al individuo y le resten posibilidades de movimiento en el territorio, siempre que no se soslayen los principios, valores y derechos

<sup>1</sup> La UAE Migración Colombia, expidió la Resolución No. 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". (Anexó copia).



REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO  
JUZGADO DÉCIMO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ  
- SECCIÓN SEGUNDA -

Expediente No.: 11001 33 35 010 2020 00074 00

constitucionales".

#### **4. VINCULADA**

La señora Nancy Rocio Archila Franco, madre menor Diego Felipe Tovar Archila, fue contactada telefónicamente el 22 de marzo a las 3:54 p.m. Ella manifestó que disponían de una habitación para el padre guardará la cuarentena, y que necesitaba la colaboración económica y acompañamiento del padre, Diego Edisson Tovar Castellanos, para atender el traslado de sus dos hijos menores a los centros de salud.

### **II. CONSIDERACIONES**

#### **1. ASPECTOS GENERALES SOBRE LA ACCIÓN DE TUTELA**

Tal y como lo prevén el artículo 86 de la Constitución Política y el Decreto 2591 de 1991, el mecanismo de la acción de tutela fue instituido para que toda persona por sí misma o por interpuesta persona, reclame ante los jueces la protección inmediata de sus derechos fundamentales. El origen de la amenaza o la vulneración del derecho pueden provenir de la acción o la omisión de una autoridad pública, o de un particular. Sin embargo, el afectado no debe disponer de otro medio de defensa judicial, salvo cuando este no sea idóneo o que se ejerza la tutela para evitar un perjuicio irremediable.

Con base en la anterior descripción constitucional y legal de la acción de tutela, la Corte Constitucional ha establecido unos presupuestos de procedibilidad, que sólo en caso de que se reúnan se podrá avanzar al estudio de fondo. Los requisitos procesales de la presente acción se presentan en el siguiente orden:

(i). El derecho objeto de la acción debe ser fundamental. Para el efecto, la jurisprudencia ha considerado que el operador jurídico se debe orientar por los documentos que elevan los derechos a la categoría de fundamentales. Específicamente, se debe consultar la Constitución Política, los tratados internacionales de derechos humanos, las decisiones de la Corte Constitucional, y los pronunciamientos vinculantes de los organismos supranacionales. El respaldo de estos documentos jurídicos evita la arbitrariedad o



REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO  
JUZGADO DÉCIMO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ  
- SECCIÓN SEGUNDA -

Expediente No.: 11001 33 35 010 2020 00074 00

razonamientos no acordes al sentido de la acción.

(ii). La legitimación en la causa por activa y por pasiva. El análisis se dirige a ubicar "el nexo de causalidad entre la vulneración de los derechos del demandante y la acción u omisión de la autoridad o el particular demandado"<sup>2</sup>. Ese nexo permite ubicar los extremos de la acción. El afectado será el demandante. Mientras que el demandado será la autoridad o particular responsable de cesar en la vulneración del derecho.

En el caso que el afectado acuda por intermedio de otras personas se deben cumplir las exigencias de ley. Si acude por intermedio del representante legal, apoderado judicial, agente oficioso, o una autoridad administrativa legitimada constitucional o legalmente para el efecto, tendrá que demostrar tal condición<sup>3</sup>.

(iii). La inmediatez<sup>4</sup>. Al respecto, la reiterada jurisprudencia de la Corte Constitucional ha señalado que no se trata de establecer un término para interponer la acción, porque las normas que la regulan permiten interponerla en cualquier tiempo. Se trata, más bien, de que el tiempo en que se interpone la acción sea razonable, oportuno y justo<sup>5</sup>. La evaluación se hace "entre la vulneración del derecho y la interposición de la acción"<sup>6</sup>. El objetivo es que "el amparo constitucional no se convierta en un factor de inseguridad jurídica y de posible afectación de los derechos de terceros"<sup>7</sup>. Asimismo, se logra "combatir la negligencia, el descuido o la incuria de quien la ha presentado"<sup>8</sup>.

(iv) La existencia de otro mecanismo de defensa. Es bien conocido que la acción de tutela es un mecanismo subsidiario o excepcional porque sólo procede cuando no exista un

<sup>2</sup> Sentencia T-382 de 2016.

<sup>3</sup> Corte Constitucional, sentencia T-176 de 2011. M.P. Gabriel Mendoza Martelo. Ver también al respecto las sentencias T-382 de 2016. M.P. María Victoria Calle Correa y T-1191 de 2004. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

<sup>4</sup> La figura inmediatez apunta a revisar que no se hubiese configurado el fenómeno jurídico del daño consumado que acontece "cuando la amenaza o la transgresión del derecho fundamental ya ha generado el perjuicio que se pretendía evitar con el mecanismo preferente de la tutela, de manera que resulta inocuo para el juez impartir una orden en cualquier sentido". En todo caso, se mira si se mira entre la actuación u omisión que amenaza o vulnera las garantías constitucionales, y el ejercicio de la acción de tutela, no transcurra un tiempo "excesivo, irrazonable o injustificado", a menos que "la afectación de derechos fundamentales que se pretende remediar sea actual" (Consultar, entre otras, las Sentencias T-055 de 2008 y T-021-17).

<sup>5</sup> Sentencia T-575 de 2002

<sup>6</sup> Sentencia T-505 de 2017

<sup>7</sup> Sentencia T-836 de 2018

<sup>8</sup> SU-011 de 2018



REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO  
JUZGADO DÉCIMO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ  
- SECCIÓN SEGUNDA -

Expediente No.: 11001 33 35 010 2020 00074 00

mecanismo ordinario de defensa judicial<sup>9</sup>. No obstante, la Corte Constitucional ha considerado que no es suficiente con constatar que en el ordenamiento jurídico existe otra acción o mecanismo para la protección de un derecho fundamental invocado, pues ello sería un criterio simplemente formal o teórico. A su entender, se requiere, adicionalmente, determinar la eficacia o idoneidad del medio ordinario, y por otra parte, su capacidad para evitar un perjuicio irremediable.

En lo referente a la eficacia o idoneidad de la acción principal, se trata de determinar que el mecanismo común ofrece "la misma protección que el juez constitucional podría otorgar a través del mecanismo excepcional de la tutela"<sup>10</sup>. Es decir, la acción ordinaria debe ofrecer una solución integral al derecho comprometido y tener la capacidad de hacerlo efectivo.

Aunque no constituye un requisito iniciar el proceso ordinario antes de acudir a la aludida acción constitucional, sí se requiere que la acción principal se encuentre vigente. Ello implica, al mismo tiempo, "hallar las circunstancias que excusen o justifiquen que el interesado no haya promovido los mecanismos ordinarios que tiene a su alcance"<sup>11</sup>.

En caso que el análisis indique que no existe mecanismo ordinario o que existiendo no resulta idóneo, procede la acción de tutela como mecanismo directo. En caso contrario, ello no implica declararla improcedente. Ahí, el operador tendrá que evaluar su procedibilidad desde el punto de vista del perjuicio, es decir, que la acción evite un perjuicio irremediable. Existen algunas pautas para saberlo. En concreto, consiste en que el perjuicio sea inminente, grave, y requiera de medias urgentes e impostergables<sup>12</sup>. Si se cumplen estas

<sup>9</sup> "El fundamento constitucional de la subsidiariedad, bajo esta perspectiva, consiste en impedir que la acción de tutela, que tiene un campo restrictivo de aplicación, se convierta en un mecanismo principal de protección de los derechos fundamentales. En efecto, la Constitución y la ley estipulan un dispositivo complejo de competencias y procesos judiciales que tienen como objetivo común garantizar el ejercicio pleno de los derechos constitucionales, en consonancia con el cumplimiento de los demás fines del Estado previstos en el artículo 2 Superior. Por tanto, una comprensión ampliada de la acción de tutela, que desconozca el requisito de subsidiariedad, vacía el contenido de las mencionadas competencias y, en consecuencia, es contraria a las disposiciones de la Carta Política que regulan los instrumentos de protección de los derechos dispuestos al interior de cada una de las jurisdicciones " (Ibidem. Ver además, las sentencias T-313 de 2005 y T-135A de 2010)

<sup>10</sup> Sentencia T-764 de 2008

<sup>11</sup> Sentencia T-113 de 2013, según la cual los jueces "deben ser apreciadas en cada caso concreto, teniendo en cuenta las circunstancias particulares del solicitante, así como los derechos constitucionales fundamentales invocados",

<sup>12</sup> "Dicho perjuicio se caracteriza, según la jurisprudencia, por lo siguiente: i) por ser inminente, es decir, que se trate de una amenaza que está por suceder prontamente; ii) por ser grave, esto es, que el daño o menoscabo material o moral en el haber jurídico de la persona sea de gran intensidad; iii) porque las medidas que se



REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO  
JUZGADO DÉCIMO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ  
- SECCIÓN SEGUNDA -

Expediente No.: 11001 33 35 010 2020 00074 00

condiciones, la tutela procede en forma transitoria.

(v) *Circunstancias especiales.* La jurisprudencia ha considerado que, independientemente del escenario en que se ejercite la acción de tutela, el análisis de las condiciones de procedibilidad de la tutela se examina a la luz de las circunstancias del caso<sup>13</sup>. Así quiso decir que el análisis de procedibilidad será menos riguroso o más flexible frente a todas aquellas personas que, por su situación de debilidad manifiesta, están en una posición de desigualdad material con respecto al resto de la población. La base de este argumento se encuentra en el artículo 13 de la Constitución Política que enuncia los sujetos de especial protección constitucional. Por ejemplo, señala a los niños y niñas, las madres cabeza de familia, las personas en situación de discapacidad, la población desplazada y los adultos mayores.

En atención a lo anterior, se descenderá a examinar “las particularidades fácticas y normativas que rodean el asunto iusfundamental concreto”, conforme lo ha señalado la Sentencia T-1093 de 2012.

## 2. EL CASO EN CONCRETO

Afirma **DIEGO EDISSON TOVAR CASTELLANOS**, con cédula de ciudadanía 80.217.123 de Bogotá, que el Ministerio de Relaciones Exteriores le vulnera los derechos constitucionales fundamentales a la vida digna, a la locomoción, a la honra y buen trato, al mínimo vital y a la igualdad, porque no gestiona su retorno desde Quito, Ecuador, hasta Bogotá D.C. por su estado de vulnerabilidad.

El **MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES**, por su parte, considera que se configura la carencia actual de objeto por hecho superado, porque el demandante no estuvo pendiente de la comunicación para el retorno de los connacionales. Además, considera que carece de legitimidad en la causa por pasiva porque actúa dentro del marco las

---

requieren para conjurar el perjuicio irremediable sean urgentes; y iv) porque la acción de tutela sea impostergable a fin de garantizar que sea adecuada para restablecer el orden social justo en toda su integridad” (Sentencia T-011 de 2009).

<sup>13</sup> Sentencia SU-772 de 2014



REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO  
JUZGADO DÉCIMO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ  
- SECCIÓN SEGUNDA -

Expediente No.: 11001 33 35 010 2020 00074 00

competencias funcionales y las restricciones y medidas preventivas establecidas por las autoridades competentes. Incluso, señala que el demandante no cumple con las condiciones excepcionales para asistirlo por razones humanitarias. En cualquier caso, aduce que los derechos fundamentales no están afectados en su núcleo esencial porque es una situación circunstancial que protege el interés general de la salud de la población.

Vista las posturas de la parte, se avanzará de acuerdo a lo expuesto en precedencia. Es decir, se revisará que estén reunidos los requisitos de procedibilidad de la presente acción, como condición para el hacer o no el estudio de fondo.

## **2.1 ESTUDIO DE PROCEDIBILIDAD.**

**2.1.1 DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES.** El demandante invoca varios derechos fundamentales como vulnerados. Todos giran en torno a una situación concreta, cuál es, la prohibición de ingresar a Colombia por el cierre a las fronteras. Ello indica que el derecho comprometido es el derecho a la libertad a la locomoción previsto en el artículo 24 de la Constitución Política. La norma es expresa en señalar que el derecho consiste en "entrar y salir" del territorio nacional, lo que se ajusta al reclamo que hace el accionante.

Así se estima cumplido el presupuesto de que el derecho afectado sea fundamental. Esta afirmación se hace sin perjuicio de que el confinamiento forzoso en Ecuador, conlleve la afectación de otros derechos fundamentales como la vida digna, la honra y el mínimo vital. Lo importante es ver que las circunstancias en concreto de la demanda, guardan una relación directa con el derecho a la libertad de locomoción, como presupuesto de procedibilidad.

**2.1.2 LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA.** Los antecedentes consignados en esta providencia, revelan que el hecho vulnerador lo constituye el cierre de la frontera terrestre y aérea entre Colombia y Ecuador. Entonces, la legitimidad en la causa por activa la tienen las personas que se encuentran confinados en el territorio vecino de Ecuador, en este caso, el demandante quien no sólo se encuentra en Ecuador sino que adicionalmente manifiesta el interés de ingresar a Colombia.



REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO  
JUZGADO DÉCIMO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ  
- SECCIÓN SEGUNDA -

Expediente No.: 11001 33 35 010 2020 00074 00

Ahora, la legitimación en la causa por pasiva recaería en la autoridad que impide el ingreso al territorio nacional por la frontera con Ecuador. En tal sentido, es necesario distinguir entre la autoridad que tiene la potestad de cerrar la frontera, de aquellas que hacen cumplir las medidas restrictivas. Es claro que el derecho a la locomoción no lo afectan las autoridades que implementan la restricción, sino la que decidió impedir la entrada al territorio nacional, pues a esta decisión se sujetan las demás autoridades nacionales.

A fin de determinar a cuál autoridad le compete autorizar o limitar el ingreso al territorio nacional se consulta la Constitución Política. En materia territorial, dispone que "El territorio, con los bienes públicos que de él forman parte, pertenecen a la Nación"<sup>14</sup>. En igual sentido, la norma superior dispone que la soberanía sobre el territorio la ejerce el pueblo "en forma directa o por medio de sus representantes, en los términos que la Constitución establece"<sup>15</sup>. Estos representantes son el Congreso de la República y el Presidente de la República. Sin embargo, es al Presidente de la República a quien se le atribuye la condición de "Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y suprema autoridad administrativa"<sup>16</sup>.

Así las cosas, es al Presidente de la República, como delegatorio de la soberanía del pueblo, a quien le corresponde gobernar y administrar el territorio nacional. Esta labor la desarrolla conjuntamente con el Ministerio designado para "cada negocio en particular"<sup>17</sup>. Estas dos autoridades, Presidente y Ministro, constituyen el Gobierno en cada materia o asunto específico, por disposición del artículo 115<sup>18</sup> de la Constitución Política.

<sup>14</sup> Art. 102.

<sup>15</sup> Art. 3.

<sup>16</sup> Arts. 115 y 189.

<sup>17</sup> Ibidem.

<sup>18</sup> **ARTICULO 115.** El Presidente de la República es Jefe del Estado, Jefe del Gobierno y suprema autoridad administrativa.

El Gobierno Nacional está formado por el Presidente de la República, los ministros del despacho y los directores de departamentos administrativos.

El Presidente y el Ministro o Director de Departamento correspondientes, en cada negocio particular, constituyen el Gobierno.

Ningún acto del Presidente, excepto el de nombramiento y remoción de Ministros y Directores de Departamentos Administrativos y aquellos expedidos en su calidad de Jefe del Estado y de suprema autoridad administrativa, tendrá valor ni fuerza alguna mientras no sea suscrito y comunicado por el Ministro del ramo respectivo o por el Director del Departamento Administrativo correspondiente, quienes, por el mismo hecho, se hacen responsables.

Las gobernaciones y las alcaldías, así como las superintendencias, los establecimientos públicos y las empresas industriales o comerciales del Estado, forman parte de la Rama Ejecutiva.



REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO  
JUZGADO DÉCIMO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ  
- SECCIÓN SEGUNDA -

Expediente No.: 11001 33 35 010 2020 00074 00

Así que sólo restaría por saber cuál es el Ministerio encargado de los asuntos fronterizos en el territorio y las relaciones con los demás Estados del mundo. Esta afirmación deriva de lo dispuesto en el artículo 59 (Num 3º) de la Ley 489 de 1998, según la cual "Corresponde a los ministros": "Cumplir las funciones y atender los servicios que les están asignados y dictar, en desarrollo de la ley y de los decretos respectivos, las normas necesarias para tal efecto".

En tal sentido, el artículo 2º del Decreto 869 de 2016 dispone que "El Ministerio de Relaciones Exteriores es el organismo rector del Sector Administrativo de Relaciones Exteriores y le corresponde, bajo la dirección del Presidente de la República, formular, planear, coordinar, ejecutar y evaluar la política exterior de Colombia, las relaciones internacionales y administrar el servicio exterior de la República". Con base en esta norma, se puede afirmar que el Ministerio de Relaciones Exteriores le compete administrar y coordinar las decisiones de Gobierno Nacional en materia de la circulación de las personas por las fronteras. Específicamente, el Art. 4º (Num. 17) ejusdem le atribuyó al Ministerio siguiente competencia: "Formular, orientar, ejecutar y evaluar la política migratoria de Colombia y otorgar las autorizaciones de ingreso de extranjeros al país, en coordinación con la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia" (Subrayado a propósito).

Conforme a la precitada norma, es lógico afirmar que la competencia del Ministerio de Relaciones Exteriores para autorizar la entrada de extranjeros, incluye a los nacionales. Así se aplica principio universal del derecho, según el cual "quien puede lo más, puede lo menos", acogido por la jurisprudencia<sup>19</sup>.

Si bien, la norma en comento señala que el aludido Ministerio actuara en coordinación con la Unidad Administrativa Especial de Migración Colombia, ello no conlleva su vinculación al proceso. La razón estriba en que sólo le compete "Ejercer la vigilancia y el control migratorio de nacionales y extranjeros en el territorio nacional"<sup>20</sup>. Siendo así, la UAE Migración Colombia, con respecto al ingreso de nacionales, sólo tendrá que verificar que existe la autorización del Ministerio de Relaciones Exteriores. Este criterio se extiende, igualmente, para las autoridades sanitarias y de policía, que tendrán que hacer efectiva el ingreso

<sup>19</sup> Ver sentencia T-121 de 1993 citada por la sentencia T-061 de 2009.

<sup>20</sup>



REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO  
JUZGADO DÉCIMO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ  
- SECCIÓN SEGUNDA -

Expediente No.: 11001 33 35 010 2020 00074 00

nacional bajo el cumplimiento de las medidas de sanidad y de circulación dentro del territorio nacional.

A ello se suma, la UAE Migración Colombia y demás organismos del Estado carecen de competencias para gestionar los intereses de los nacionales en el Exterior. Este tipo de competencias son del resorte exclusivo del aludido Ministerio. Basta citar el artículo 3º (Nums. 2 y 17) del Decreto 869 de 2016. En el numeral 2º se indica que debe "Promover y salvaguardar los intereses del país y de sus nacionales ante los demás Estados". En el otro numeral, 17, deberá "Formular y ejecutar actividades de protección de los derechos de los colombianos en el exterior y ejercer las acciones pertinentes ante las autoridades del país donde se encuentren, de conformidad con los principios y normas del Derecho Internacional".

En este orden de ideas, se concluye que el Ministerio de Relaciones Exteriores es el organismo competente para autorizar el ingreso del demandante al territorio nacional y gestionar sus intereses en el exterior. Por ello, no concederá la solicitud de desvinculación del proceso. En su lugar, más adelante se declarará que el Ministerio de Relaciones de Exteriores tiene la legitimidad en la causa por pasiva.

2.1.3. LA INMEDIATEZ. Este presupuesto de la acción de tutela, se da por satisfecho con sólo observar que se encuentran vigentes la decisión de cierre de fronteras. En efecto, el artículo 1º del Decreto 412 de 2020 dispuso que el "Cerrar de los pasos marítimos, terrestres y fluviales de frontera con la República de Panamá, República del Ecuador, República del Perú y la República Federativa de Brasil a partir de la 00:00 horas del 17 de marzo de 2020 hasta el 30 de mayo de 2020".

Asimismo, se encuentra vigente la suspensión del ingreso por vía aérea al país por disposición del artículo 1º del Decreto 439 de 2020. Al respecto, se destaca que se ordenó "Suspender, por el término de treinta (30) días calendario a partir de las 00:00 horas del lunes 23 de marzo de 2020, el desembarque con fines de ingreso o conexión en territorio colombiano, de pasajeros procedentes del exterior, por vía aérea". Además, el Gobierno Nacional ha anunciado la prórroga de las anteriores medidas.



REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO  
JUZGADO DÉCIMO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ  
- SECCIÓN SEGUNDA -

Expediente No.: 11001 33 35 010 2020 00074 00

2.1.4 LA EXISTENCIA DE OTRO MECANISMO DE DEFENSA. En este punto, se revisará si el demandante dispone de una acción judicial con el fin de obtener el ingreso al país, sea por vía terrestre o aérea. Como se ha visto en precedencia, la restricción no opera por un acto particular y concreto, sino por una norma de carácter general. En efecto, la vulneración del derecho a la libertad de locomoción, y demás derechos invocados, se origina en los citados Decretos 412 y 439 de 2020. Por tanto, el asunto se restringe a determinar qué acciones ofrece el sistema jurídico para que no se apliquen estas normas en el caso particular del demandante.

Para despejar esta inquietud, no se puede perder de vista que dichos decretos se expidieron dentro de un estado de emergencia económica, social y ecológica. Al respecto, el artículo 215 de la Constitución Política dispone que declarada la emergencia se podrán "dictar decretos con fuerza de ley, destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos". La emergencia económica, social y ecológica se declaró mediante el Decreto 417 de 2000. En cuanto a las vías de control judicial, la precitada norma faculta a la Corte Constitucional para que "decida sobre su constitucionalidad" de todos los decretos derivados de la emergencia.

No obstante, la Corte Constitucional, en ejercicio oficioso del control de constitucionalidad, se pronuncia en términos abstractos, más no frente a los intereses particulares afectados. Este criterio también aplica para cuando el afectado ejerza la acción de constitucionalidad, conforme lo prevén los artículos 241 (Num. 5º) y 40 (Num. 6) Superior. Entonces, esta no es la vía para que el afectado solicite la protección de sus intereses y el reconocimiento de pretensiones de tipo individual. En palabras de la Corte Constitucional, "no es la demanda de inconstitucionalidad el mecanismo idóneo para ventilar esta clase de conflictos de carácter particular y concreto, siendo que para el efecto cuenta con vías ordinarias de defensa"<sup>21</sup>.

Tampoco puede ser la acción de simple nulidad frente a los decretos de los estados de emergencia. Así lo dispone el artículo 136 del CPCA, según el cual se podrá solicitar la nulidad "de los decretos de carácter general dictados por el Gobierno Nacional, cuya

<sup>21</sup> Sentencia C-035 de 2003 en armonía con la Sentencia C-932 de 2004.



REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO  
JUZGADO DÉCIMO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ  
- SECCIÓN SEGUNDA -

Expediente No.: 11001 33 35 010 2020 00074 00

revisión no corresponda a la Corte Constitucional". Además, la Jurisdicción Contenciosa Administrativa no ejerce control de legalidad sobre decretos de estados de excepción, sólo frente a actos administrativos que lo desarrollen. En efecto, el artículo 136 del CPACA es claro al decir que su competencia es frente a "Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción".

Por manera que el mecanismo de defensa al que alude la Corte Constitucional no puede ser otro que la acción de nulidad y restablecimiento del derecho del artículo 138 del CPACA. Sin embargo, esta acción exige agotar la actuación administrativa, pues ya se observó que no se puede dirigir contra los decretos legislativos, sino contra el acto que niegue el derecho o el reclamo. Por tanto, el demandante tendría que esperar quince (15) días mientras se expide el acto administrativo a demandar. Es obvio decir que el anterior plazo se podría extender, en el caso que existen recursos por agotar. Incluso, en caso de no proceder recursos, tendría que agotar el mecanismo de la conciliación extrajudicial ante el Ministerio Público. A los trámites previos al ejercicio de la acción ordinaria, se suma que el Consejo Superior de la Judicatura prorrogó la suspensión de términos judiciales mediante el Acuerdo PCSJA20-11532 de 11 de abril de 2020 con excepción de los establecidos para la acción de tutela.

Bajo tales circunstancias, el único mecanismo idóneo y eficaz para solicitar la protección del derecho constitucional fundamental a la libertad de locomoción, es la acción de tutela. Ello implica decir que la acción procede como mecanismo directo, y en tal virtud, esta instancia queda relevada de evaluar el perjuicio irremediable. Siendo así, se procederá al estudio de fondo de las pretensiones de la demanda de tutela.

## 2.2 DEL ESTUDIO DE FONDO

El derecho fundamental a la libertad de locomoción está contenido en el artículo 24<sup>22</sup> de la Constitución Política. Si bien, la norma facultad a las personas para entrar y circular en el país, la misma señala que se ejercerá "con las limitaciones que establezca la ley". El

<sup>22</sup> "ARTICULO 24. 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."



REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO  
JUZGADO DÉCIMO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ  
- SECCIÓN SEGUNDA -

Expediente No.: 11001 33 35 010 2020 00074 00

demandante manifiesta estar dispuesto a cumplir con las limitaciones de ley para circular en el país. Ello no resulta ser suficiente, porque se requiere evaluar los alcances de las normas que impiden el ingreso al territorio nacional por vía terrestre y aérea.

Es obvio, que la limitación de ingreso al territorio nacional termina por afectar otros derechos constitucionales, como el derecho al trabajo en armonía con el mínimo vital. También incide negativamente en la vida digna en cuanto que afecta la posibilidad de despliegue de las facultades corporales y espirituales y otros aspectos de carácter familiar inherentes a la condición del ser humano. Este efecto en cadena sobre las demás garantías constitucionales, que se derivan de la limitación al derecho de libertad de locomoción, tampoco es suficiente para emitir la orden de protección. La razón estriba en que existen unos decretos legislativos y actos administrativos emitidos con el fin de proteger un interés general como lo es la salud pública.

Adicionalmente, la Ley 137 de 1994<sup>23</sup> prevé la limitación de derechos fundamentales bajo los Estados de Excepción. En estas situaciones la única salvedad que hace la precitada Ley es que las normas proferidas "no podrán afectar el núcleo esencial de tales derechos y libertades". Por tanto, los criterios para salvaguardar los derechos afectados no son iguales a los aplicados en condiciones normales.

Por manera que el asunto exige evaluar el interés que protege la ley frente a los derechos fundamentales afectados, y si ello vulnera su núcleo esencial. El balance se hará a la luz de las circunstancias personales del afectado como de las medidas restrictivas de la locomoción. El fin es ver con claridad la decisión conveniente tanto para el individuo como para la sociedad.

Las circunstancias sociales que originaron la aludida limitación legal tienen origen en que el 11 de marzo de 2020 la Organización Mundial de la Salud, OMS, declaró una pandemia mundial. Una pandemia se define como la "propagación mundial" de una nueva enfermedad denominada COVID-19, causada por el coronavirus SARS-CoV-2. El Director de la OMS recomendó tomar "medidas urgentes y agresivas" para contrarrestar el contagio del

<sup>23</sup> "Por la cual se reglamentan los Estados de Excepción en Colombia".



REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO  
JUZGADO DÉCIMO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ  
- SECCIÓN SEGUNDA -

Expediente No.: 11001 33 35 010 2020 00074 00

COVID-19.

En Colombia y en el mundo, las medidas para contener la propagación de la pandemia COVID-19 se adoptaron progresivamente con base en el ejemplo de otros países. El aislamiento social ha sido la medida que más ha sido recomendada por los expertos en salud. En cuestión de días, el aislamiento se comenzó a estrechar. Inicialmente, el Ministerio de Salud y Protección Social mediante las Resoluciones 380 y 386 de 2020, decidió aislar las personas que ingresaran de los países más afectados, impedir el desembarque de naves marítimas y restringir la vida social. El Gobierno Nacional avanzó aún más al ordenar el cierre de fronteras o "pasos marítimos, terrestres y fluviales" con los países vecinos como la República del Ecuador<sup>24</sup>.

Sin embargo, el Gobierno Nacional estimó que se requerían tomar medidas más drásticas de aislamiento social. Para ello, primero sentó la base jurídica con la declaración la emergencia social económica, social, ecológica mediante el Decreto 417 de 17 de marzo de 2020<sup>25</sup>. Sobre este Decreto, se expidió el Decreto 439 de 20 de marzo de 2020<sup>26</sup> que ordenó lo siguiente: "suspender el desembarque con fines de ingreso o conexión en territorio colombiano, de pasajeros procedentes del exterior, por vía aérea". Luego, siguió el Decreto 457 de 22 de marzo de 2020<sup>27</sup> que ordenó el aislamiento preventivo obligatorio. La medida significa que "se limita totalmente la libre circulación de personas y vehículos en el territorio nacional".

De esta forma, las medidas de aislamiento social tomaron imposible el regreso de los nacionales en territorio extranjero. Vale decir, que medidas de iguales alcances tomaron los Estados como Ecuador. Por tanto, el cierre de fronteras y aeropuertos no sólo es una decisión del Estado colombiano sino también del ecuatoriano.

Es claro que el aislamiento social protege la salud de la población en general. Es decir, todo

<sup>24</sup> Decreto 412 de 16 de marzo de 2020 Por el cual se dictan normas para la conservación del orden público, la salud pública y se dictan otras disposiciones

<sup>25</sup> Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional

<sup>26</sup> Por el cual se suspende el desembarque con fines de ingreso o conexión en territorio colombiano, de pasajeros procedentes del exterior, por vía aérea.

<sup>27</sup> Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público.



REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO  
JUZGADO DÉCIMO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ  
- SECCIÓN SEGUNDA -

Expediente No.: 11001 33 35 010 2020 00074 00

*se debe al mandato constitucional de hacer prevalecer el interés general de toda una nación. Sin embargo, la protección del interés general no torna per se legítimo restringir el ingreso al país, pues vimos que afecta las garantías individuales que van desde el derecho a libertad de locomoción hasta la vida digna. En la práctica se trata de un conflicto entre el interés general y el individual. Al respecto, la Corte Constitucional ha señalado "el interés general en cuestión debe ser armonizado con el derecho o interés individual con el que choca, a fin de encontrar una solución que, a la luz de las particularidades del caso concreto"<sup>28</sup>.*

*Las medidas de aislamiento territorial tomaron por sorpresa a todos los nacionales que transitoriamente se encontraban en el exterior. El accionante - Diego Edison Tovar Castellanos - no fue la excepción. Aunque reaccionó, fue demasiado tarde como se relata en los hechos de la demanda. Se le reprocha es que no estuvo pendiente del correo electrónico de 21 de marzo de 2020, enviado por agentes de la Embajada de Colombia en Ecuador. Por este medio, se le informó que el retorno estaba programado para el 22 de marzo de 2020 por vía terrestre.*

*Ahora, la representación diplomática de Colombia en el exterior le informó al actor que gestionaba un vuelo humanitario, en este juicio se opone a gestionar el retorno. El comportamiento de la entidad en este juicio amerita evaluar la racionalidad y la proporcionalidad del aislamiento territorial del actor en Ecuador.*

*No cabe duda que la suspensión del tránsito terrestre y aéreo entre países protege a la población, en general, de adquirir la enfermedad ocasionada por el coronavirus SARS-CoV-2. Representa el acogimiento de las recomendaciones de los expertos en la materia. No obstante, se podría llegar a pensar que, previo al cierre de fronteras y de los aeropuertos, se debió dar un plazo para que los nacionales retomaran al país. Tal parecer, entraría en contradicción con las recomendaciones médicas. Si se hubiera procedido así, el aumento de contagios por la avalancha de personas sería de proporciones impredecibles. Tampoco lo permitiría la capacidad logística de nuestra nación para crear centros de cuarentena, practicar pruebas y someterlas a laboratorios idóneos. También se aumentaría la presión sobre los escasos UCIS, los ventiladores respiratorios y materiales de protección de que*

---

<sup>28</sup> Sentencia C-539 de 1999



REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO  
JUZGADO DÉCIMO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ  
- SECCIÓN SEGUNDA -

Expediente No.: 11001 33 35 010 2020 00074 00

dispone el país. La falta de un tratamiento médico experimentado y autorizado legalmente también contribuía a tomar las medidas urgentes de aislamiento territorial. Así se puede apreciar que resulta razonable no poner en aviso a los nacionales en territorio extranjero.

No obstante, la limitación justificada de la libertad de locomoción debe cuidar que este derecho no resulte afectado en su esencia<sup>29</sup>, al igual que frente a otros derechos constitucionales. Por ello, se entrará a evaluar si las medidas de aislamiento social se deben aplicar sin consideración acerca de los derechos fundamentales que resultan comprometidos como la locomoción, el trabajo, el mínimo vital, y en general la vida digna.

Aquí, se aprecia que la administración, al prohibir la entrada de los nacionales por las fronteras del país, afecta el derecho de entrar y salir del país. Sin embargo, la Ley 137 de 1994 no prohíbe afectar el derecho constitucional fundamental de locomoción. A ello se suma, que las autoridades científicas han determinado que la única medida efectiva para contener, mitigar y evitar el contagio de la enfermedad COVID-19, es que la gente permanezca en cuarentena en los lugares de residencia u hospedaje. Entonces, restringir la locomoción garantiza otros derechos como la salud, e incluso derechos de carácter superior como la vida. Además, la medida tiene un carácter excepcional, mientras se logra contrarrestar el aumento exponencial de contagios, que sólo se puede lograr con la prohibición de la circulación de las personas.

Además, el actor se encuentra en Quito, Ecuador, un sitio lejano a la frontera terrestre conocida como el Puente Internacional de Rumichaca. Esto significa que tendría que movilizarse por las carreteras del país vecino, lo cual también está prohibido por un estado soberano. La limitación a la locomoción no solo tiene que ver con el paso fronterizo, sino también con el desplazamiento sobre territorios que el país no ejerce soberanía. En tal sentido, los nacionales tienen que acatar las medidas tomadas por el país extranjero en el que se encuentren.

<sup>29</sup> "En la sentencia C-756 de julio 30 de 2008, M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra, entre muchas otras, "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" (Sentencia C-511 de 2013)



REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO  
JUZGADO DÉCIMO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ  
- SECCIÓN SEGUNDA -

Expediente No.: 11001 33 35 010 2020 00074 00

*Adicionalmente, la locomoción desde Quito hasta Bogotá D.C. implica transitar una distancia considerable que aumenta los riesgos de contagios. Si se autorizará su desplazamiento interno por los dos países, tendría que tener innumerables contactos para la atención de sus necesidades. Esta circunstancia, justifican aún más limitar la libertad de locomoción a fin de salvaguardar derechos superiores de él y su familia.*

*Vale recordar que el demandante, en calidad de padre, y la madre como vinculada, manifestaron que sus dos hijos padecen de problemas de salud, lo cual se corrobora con la documental obrante en los anexos del escrito de la demanda, más exactamente en la historia clínica expedida por la EPS Sanitas donde se indica que el menor Diego Felipe Tovar Archila con cinco años de edad, quien el 03 de marzo de 2020 asistió a control por Alergología, padece problemas de salud dermatológicos y respiratorios. Lo anterior indica, que los menores se encuentran en un grado mayor de vulnerabilidad frente a un eventual contagio del padre.*

*Si bien, la madre de los menores hizo ver que necesita la ayuda del padre para atender la salud de los hijos, al respecto, debe tenerse en cuenta que en el acápite de los hechos se indica que el accionante desarrolla sus actividades laborales tanto en Colombia como en Ecuador, lo que conlleva a inferir que la progenitora de una manera u otra ha debido atenderlos en diferentes ocasiones sin la presencia física del padre; así entonces lo correcto no es autorizar el regreso del padre por los riesgos que representa para la salud de sus hijos menores, en especial para Diego Felipe. Por ello, resulta contradictorio que manifiesten que tiene una habitación disponible para la cuarentena, y al mismo tiempo, señalen que el padre necesita asistir a sus hijos, pues ello implicaría tener contacto con los menores. Frente a esta circunstancia, la Constitución Política ordena hacer prevalecer los derechos a la salud e integridad de los menores.*

*En este orden de ideas, queda expuesto porque no se tutelaré el derecho fundamental a la libertad de locomoción. Es claro que la limitación se encuentra conforme al interés superior a la salud y la vida del propio actor y su familia.*

*Sin embargo, el artículo 5º de la Ley 137 de 1994 señala que existen otros derechos*



REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO  
JUZGADO DÉCIMO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ  
- SECCIÓN SEGUNDA -

Expediente No.: 11001 33 35 010 2020 00074 00

*fundamentales que no pueden ser afectados por los estados de excepción como el derecho al trabajo y la vida digna. Frente a tales circunstancias se dirá lo siguiente:*

*Como se sabe, la salvaguarda de los intereses superiores no puede anular las condiciones para llevar una vida digna. Esto se logra con la posibilidad de trabajar para obtener el mínimo vital. El aislamiento social no permite llevar una vida laboral normal como sucedía antes de que se propagara el coronavirus SARS-CoV-2. Es evidente que existe un cambio en las condiciones para laborar que resultaron inesperadas para toda la población. Sin embargo, el actor manifiesta que su trabajo lo desarrolla tanto en Colombia como en Ecuador. Ello conlleva decir que en Ecuador también puede ejercer el derecho al trabajo, por lo que la afectación no es absoluta sino relativa. Esta posibilidad que tiene el actor de trabajar en el país que se encuentra conlleva decir que el derecho al trabajo no se ve afectado en su esencia.*

*En cuanto al derecho a la vida digna, la ciudadanía debe asumir que se tiene adaptar a un nuevo estilo de vida, mientras se supera la crisis generada por la aludida pandemia. El entendimiento por parte de todos de esta circunstancia, garantizará que se pueda retomar a la vida laboral normal. El derecho a la vida digna no puede entenderse como volver al estado en que se vivía sin pandemia. Las nuevas circunstancias autorizan que se modifique las condiciones de vida. Así que todos los ciudadanos tenemos la obligación y el deber de modificar nuestros hábitos de vida, relaciones familiares y costumbres, en últimas saber vivir en medio de las circunstancias. Es bajo este entendimiento, que el derecho a la vida digna y el buen trato no se ve afectado en su esencia. Es un proceso de adaptación que todas las personas, como sujeto de derechos y deberes, tenemos que aprender a sobrellevar.*

*No obstante, las circunstancias de vida afectan el mínimo vital en cuanto que el trabajo se estanca, y por ende, disminuye los recursos para la subsistencia. Esta situación se hace más gravosa para las personas que se encuentran en economías dolarizadas como la de Ecuador. Por tanto, lo consecuente con las medidas de emergencia, es que el Estado anunciara una serie de medidas para mitigar la afectación del derecho fundamental al mínimo vital de los nacionales en el exterior.*



REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO  
JUZGADO DÉCIMO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ  
- SECCIÓN SEGUNDA -

Expediente No.: 11001 33 35 010 2020 00074 00

La Constitución Política señala que la Nación se fundamenta en la solidaridad. El criterio de solidaridad del Estado con los compatriotas en el exterior debió impulsar al Gobierno Nacional a diseñar un plan para atender las necesidades vitales de hospedaje y alimentación. El artículo 3º<sup>30</sup> de la Ley 137 de 1994 le indica al Estado que tenía que propugnar por hacer prevalecer las reglas del derecho internacional humanitario, como lo establece del artículo 214 (Num. 2º) de la Constitución Política.

Por manera que el Estado no puede ser pasivo frente a quienes se encuentran en el exterior, porque ha resultado comprometido en su esencia el derecho al mínimo vital, porque no tienen su residencia en el exterior, ni disponen de fuentes financieras por su condición de extranjeros, y sólo pueden reclamar la solidaridad del Estado al que pertenecen. Ello amerita que el Estado colombiano actué por razones de solidaridad y humanitarias en aras de garantizar el mínimo vital.

Si bien, el proceso de aislamiento social terminó por confinar a los ciudadanos en el lugar de residencia, esta situación que no es igual frente a quienes quedaron confinados en territorio extranjero. La diferencia radica en que éstos tienen que afrontar gastos imposibles de prever en materia de hospedaje y alimentación. Esta situación la agudizan aún más las obligaciones familiares. Aunque los primeros llamados a aplicar el principio de solidaridad son los familiares, la dolarización de la economía ecuatoriana drenaría el apoyo económico. Además, no se sabe en qué condiciones se encuentra la familia extensa..

Por tanto, son las anteriores circunstancias las que le indican al Despacho que el Estado debió ser solidario y humanitario frente a la situación que enfrenta Diego Edisson Tovar Castellanos en Ecuador.

En este orden de ideas, se procederá el tutelar el derecho constitucional fundamental al mínimo vital por razones humanitarias. Esto significa que el Estado debe dar el apoyo

---

<sup>30</sup> ARTÍCULO 3º. PREVALENCIA DE TRATADOS INTERNACIONALES. De conformidad con el artículo 93 de la Constitución Política, los Tratados y Convenios Internacionales sobre Derechos Humanos ratificados por el Congreso de Colombia prevalecen en el orden interno. En todo caso se respetarán las reglas del derecho internacional humanitario, como lo establece el numeral 2º. del artículo 214 de la Constitución. La enunciación de los derechos y garantías contenidos en la Constitución y en los convenios internacionales vigentes, no debe entenderse como negación de otros que, siendo inherentes a la persona humana, no figuren expresamente en ellos.



REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO  
JUZGADO DÉCIMO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ  
- SECCIÓN SEGUNDA -

Expediente No.: 11001 33 35 010 2020 00074 00

económico o la asistencia en especie a las necesidades del actor en el país de confinamiento. En tal sentido, se ordenará al Ministerio de Relaciones Exteriores que evalúe las necesidades de alojamiento y alimentación del actor, y tome las medidas para que el demandante pueda guardar la cuarentena en el lugar que actualmente se encuentra, y pueda tener acceso a la alimentación para la vital subsistencia. Esta orden se mantendrá hasta tanto se levanten las restricciones a la circulación por vía aérea o terrestre.

No obstante, ello no releva al Ministerio de Relaciones Exteriores de realizar las gestiones para que los nacionales puedan regresar a país en transporte aéreo o terrestre, con sus recursos y dentro del marco de las circunstancias de la emergencia económica, social y ecológica. Por esta razón, se le conminará para que actúen en este sentido.

En este orden de ideas, queda expuesto cómo debió el Estado equilibrar el interés general con el derecho al mínimo vital. Es que por disposición de la Constitución Política los estados de excepción, como lo emergencia económica, social y ecológica no puede limitar la totalidad de los derechos fundamentales.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Décimo Administrativo Oral del Circuito Judicial de Bogotá, administrando justicia, en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

**FALLA:**

**PRIMERO.- DECLARAR** que el **MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES** tiene la legitimación en la causa por pasiva en estos asuntos, por las razones antes mencionadas.

**SEGUNDO.- NO TUTELAR** los derechos constitucionales fundamentales como la libertad de locomoción, el trabajo, la vida digna y la igualdad, invocados a través de agente oficioso por **DIEGO EDISSON TOVAR CASTELLANOS**.

**TERCERO.- TUTELAR** el derecho constitucional fundamental al mínimo vital por razones humanitarias, de **DIEGO EDISSON TOVAR CASTELLANOS**, con cédula de ciudadanía 80.217.123 de Bogotá, conforme a lo expuesto en este proveído.



REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO  
JUZGADO DÉCIMO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ  
- SECCIÓN SEGUNDA -

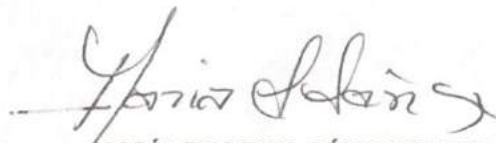
Expediente No.: 11001 33 35 010 2020 00074 00

**CUARTO.- ORDENAR** al representante legal del **MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES** o a quien haga sus veces, para que a través del Jefe de la dependencia que corresponda en estos asuntos, y la Embajada de Colombia en Ecuador y agentes consulares, que en el término de cuarenta y ocho (48) horas procedan a evaluar las necesidades de alojamiento y alimentación de Diego Edison Tovar Castellanos, y tomen las medidas necesarias para garantizar su mínimo vital mientras duren las medidas restrictivas de ingreso al país con ocasión de la emergencia económica, social y ecológica.

**QUINTO.- NOTIFICAR** a los interesados por el medio más expedito la determinación adoptada en este fallo, en cumplimiento de lo previsto en el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

**SEXTO.-** Si este fallo no fuere impugnado en término, remítase a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

  
**MARÍA EUGENIA SÁNCHEZ RUIZ**  
Jueza

gpg