



Bogotá, D.C., diecisiete (17) de julio de dos mil veinte (2020)

**REFERENCIA**

**EXPEDIENTE:** 11001 33 35 010 2020 00112 00  
**ACCIONANTE:** LUIS JEFFERSON DÍAZ CASTRO  
**ACCIONADOS:** NACIÓN – MINISTERIO DE TRANSPORTE y UNIDAD  
ADMINISTRATIVA ESPECIAL MIGRACIÓN COLOMBIA  
**VINCULADA:** NACIÓN – MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES  
**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, **LUIS JEFFERSON DÍAZ CASTRO** con cédula de ciudadanía **1.026.558.588**, solicita la protección de los **derechos de petición, libre movilidad por el territorio nacional y libertad del retorno al país**, que en su opinión han sido vulnerados por el **MINISTERIO DE TRANSPORTE** y por la **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL MIGRACIÓN COLOMBIA**.

**1.1. PRETENSIONES**

La presente acción constitucional tiene por objeto que, en protección de los aludidos derechos constitucionales fundamentales, se ordene a las entidades accionadas facilitar la repatriación por vía terrestre del accionante desde Perú hasta Bogotá D.C., por ser este último el lugar de su residencia, toda vez que, según manifiesta, no lo han tenido en cuenta para vuelos humanitarios; acorde con lo establecido en el artículo 6° de la Resolución 1230 de 2020 y, en consecuencia, le sea concedido el permiso de paso fronterizo de Huaquillas – Perú y de Rumichaca – Ecuador para poder retornar el país.

**1.2. FUNDAMENTOS DE HECHO**

Señala el demandante que desde el 16 de marzo del año en curso se encuentra atrapado en la ciudad de Mancora ubicada en el país de Perú, lugar al que viajó en calidad de turista; añade que no contaba con el momento que se está viviendo actualmente de pandemia y que, ante tal circunstancia, al no poder regresar a su país, en estos instantes se encuentra atravesando por una situación económica difícil, toda vez que ya no cuenta con más dinero para poder sostenerse y sobrevivir en dicha nación. Así mismo, indica que varias de las personas que se encontraban con él de otras nacionalidades, ya sus países les ayudaron a regresar con vuelos humanitarios; pero que no obstante, en su caso en particular, a pesar de que ha enviado varios correos solicitando ayuda, estos a la fecha no han sido resueltos, como tampoco le han permitido llevar a cabo el trámite de repatriación.



### **1.3. FUNDAMENTOS DE DERECHO**

*Sustenta sus pretensiones en los artículos 24 y 86 de la Constitución Política, y en los Decretos 2591 de 1991, 306 de 1992 y 1382 de 2000.*

### **2. TRÁMITE**

*La tutela se admitió por auto de 11 de junio de 2020. En esta providencia se ordenó notificar al Ministerio de Transporte, a la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia y al Ministerio de Relaciones Exteriores, este último como vinculado al proceso.*

*Asimismo, en el auto admisorio se decidió decretar pruebas. Por una parte, se requirió al actor para que suministre los soportes relacionados con los hechos de la tutela. Del otro lado, se ordenó oficiar a las respectivas autoridades de salud del orden nacional y territorial, para que indicaran los actos reglamentarios de la emergencia económica, social y ecológica en lo que es materia de su competencia.*

### **3. LAS DEMANDADAS**

#### **3.1. UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL MIGRACIÓN COLOMBIA**

*Ejerció el derecho de defensa a través de la Jefe de la Oficina Asesora Jurídica, Guadalupe Arbeláez Izquierdo. Señala que es la entidad encargada de ejercer las funciones como autoridad de vigilancia y control migratorio, verificación y extranjería del Estado Colombiano, delegada 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. Que con la finalidad de obtener información más detallada de las personas que ingresan al país, en coordinación con el Ministerio de Salud, se creó el aplicativo – Control Preventivo contra el Coronavirus – el cual deberán diligenciar sin excepción alguna, todos los viajeros; de tal manera, que las distintas entidades de salud puedan hacer seguimiento y tomar las acciones a que haya lugar respecto de las personas asintomáticas del Coronavirus. Así como la divulgación relacionada con los controles y prevención del contagio, y de las respectivas entrevistas que se realizan a los viajeros en todos los Puestos de Control Migratorio.*

*Indica que con referencia al caso objeto de estudio del presente trámite, procedió a solicitar a la Regional Andina de la UAEMC, copia de los movimientos migratorios del colombiano Luis Jefferson Díaz Castro, información que recibió a través del respectivo correo institucional. Que de conformidad con el precitado informe se puede concluir que el connacional emigró del país desde el día 6 de marzo del año en curso con destino a Rumichaca – Ecuador; que de acuerdo con lo reflejado en el último movimiento migratorio, al momento de declararse la Pandemia, el accionante se encontraba en territorio extranjero, y que según como lo afirma éste, desde el 16 de marzo último se encontraba en Mancora – Perú en calidad de turista, es decir, posterior a la declaratoria de emergencia emitida por la Organización Mundial de Salud.*

*Aunado a lo anterior, manifiesta que con el fin de mitigar el impacto del contagio del COVID-19,*



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 00112 00

los diferentes países, como también lo es el caso de Perú, tomaron medidas, como la prohibición de viajes internacionales, cierre de fronteras, suspensión de transporte de pasajeros, etc. Añade que cada Nación es autónoma y soberana para tomar las decisiones que considere pertinentes para garantizar la integridad, salubridad y seguridad de sus habitantes.

Alude que el demandante desde el 7 de marzo de 2020 era conocedor de la Emergencia de Salud Pública de importancia internacional con ocasión al nuevo brote denominado Coronavirus y que, aun así, bajo su libre albedrío y riesgo propio, decidió emprender viaje de turismo a Perú, circunstancia que denota su falta de diligencia para aplazar el viaje, teniendo en cuenta que no se trataba de una actividad esencial; pues era evidente que los ciudadanos colombianos en el extranjero podrían verse afectados por las medidas que pudiesen adoptar los diferentes países, como lo hizo el mentado país con ocasión a esta emergencia.

Que con referencia a la manifestación que hace el actor de que no ha sido tenido en cuenta para ser trasladado a través de un vuelo humanitario, advierte que los canales institucionales para brindar información a los colombianos que se encuentran en otros países, están a cargo de las representaciones diplomáticas y consulares de Colombia en cada país; que en tal sentido, el demandante debe ponerse en comunicación con el Consulado de esta Nación en jurisdicción donde se encuentre, para que evalúen con detenimiento su situación. Agrega que esta obligación le asiste directamente a él, y que dentro del plenario no se evidencia que haya adelantado trámite alguno ante la Embajada o Consulado de Colombia en Perú.

Igualmente, indica que aquellos ciudadanos que opten por ser incluidos en alguno de los vuelos humanitarios de repatriación que coordinan las Embajadas o Consulados de Colombia en el exterior, como es el caso del demandante, deben acatar las obligaciones establecidas en el artículo 3° de la Resolución No. 1032, modificada por la Resolución No. 1230 de 2020, suministrando toda la información requerida al Consulado, quien evaluará si es procedente o no el ingreso al territorio nacional en un vuelo humanitario, dando pleno cumplimiento a las obligaciones señaladas en las referidas normas, entre ellas, el asumir los costos de transporte desde el exterior y demás establecidas en la misma.

Por otra parte, en cuanto a la afectación del derecho fundamental a la libre movilidad por el territorio nacional que el demandante manifiesta tener, considera que éste no ha sido vulnerado, toda vez que las medidas adoptadas por el Gobierno de Colombia para prevenir el contagio del virus COVID-19 en el territorio, son proporcionales, por cuanto las mismas se dieron con ocasión a la emergencia sanitaria, las cuales son de carácter indefinido o absoluto, dado que se profirieron mientras cesa la etapa crítica de transmisión y circulación del virus, luego el accionante, así como los demás connacionales que se encuentren en casos similares en el exterior, de acuerdo a como se vaya desarrollando el virus, podrán retomar al país. Bajo esta perspectiva, añade que si bien las medidas adoptadas a la fecha restringen o delimitan la libre circulación, ello obedece a que se ha antepuesto el ineludible deber de no poner en riesgo la vida de los demás, y en una consecuente necesidad de garantizar la seguridad y la salubridad pública, más no como una decisión caprichosa del Estado.

En cuanto al derecho fundamental de petición, alude que las autoridades nacionales han habilitado diferentes medios tecnológicos para que los diferentes ciudadanos que se encuentren



en el exterior puedan acceder a dichas herramientas, como es el caso del link – Cuéntanos Cómo Estás – proporcionado por Migración Colombia, destinado a personas en la situación del demandante, que independientemente del país donde se encuentren pueden tener acceso a los servicios que presta la Entidad a través de dicho canal; En tal virtud, considera que no es cierto que al accionante se le esté impidiendo acceder a esos servicios o que se le está dando un trato diferente, pues no obra evidencia alguna que permita determinar que éste haya hecho uso de la referida herramienta, como tampoco que haya elevado petición alguna ante Migración Colombia, con lo cual considera que el citado derecho no ha sido transgredido.

Así mismo, señala que si bien es cierto que esta entidad expidió la Resolución No. 1032 de 2020<sup>1</sup>, la cual fue modificada por la Resolución No. 1230 del 21 de mayo del mismo año, con el fin de regular el ingreso al territorio colombiano, en caso de emergencia humanitaria, caso fortuito o fuerza mayor, en el marco de sus competencias y en armonía con el Decreto No. 439 del 20 de marzo último que suspendió el ingreso o conexión aérea, terrestre y/o fluvial en el territorio colombiano; no la faculta a autorizar el tránsito de vehículos a través de las carreteras y fronteras de otros países, pues por soberanía dicha potestad recae únicamente en el gobierno de cada país.

De otro lado, menciona no ser la entidad idónea para abanderar, gestionar, formular y ejecutar actividades de protección de los derechos fundamentales de los colombianos que se encuentran en el exterior, como es el caso del demandante, ya que considera que estas funciones hacen parte de la órbita funcional del Ministerio de Relaciones Exteriores a través de las representaciones diplomáticas (Consulado y/o Embajada) y, por lo tanto, agrega que es este último quien debe determinar las directrices de regreso de los connacionales, pues indica que el papel de la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia se encuentra enfocado únicamente en el tema de control migratorio.

Con base en todo lo anteriormente expuesto, y al considerar que no ha vulnerado derecho fundamental alguno del accionante, solicita se denieguen las pretensiones y se ordene su desvinculación de la presente acción constitucional al configurarse la Falta de Legitimación en la Causa por Pasiva.

### **3.2. NACIÓN – MINISTERIO DE TRANSPORTE**

Dio respuesta a través del Jefe de la Oficina Asesora Jurídica Pablo Augusto Alfonso Carrillo. Hace alusión a la normativa que se tiene establecida sobre las funciones del Ministerio y de la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia y, de acuerdo con ella, sostiene no ser la entidad idónea para pronunciarse sobre las pretensiones de la presente acción constitucional; que la competente para manifestarse de fondo frente a la demanda en curso es la mentada Unidad, quien a través de la Resolución No. 1032 del 8 de abril de 2020 dispuso el protocolo que se debe seguir para llevar a cabo el trámite de repatriación durante el tiempo de Pandemia. Así entonces, solicita su desvinculación del presente trámite al considerar que se configura la Falta de Legitimación en la Causa por Pasiva.

<sup>1</sup> Por la cual se establece el Protocolo para el ingreso al país, de ciudadanos colombianos y extranjeros residentes permanentes, que se encuentren en condición vulnerable en el extranjero y se dictan otras disposiciones.



*Aunado a lo anterior, indica que la tutela resulta improcedente, toda vez que el demandante no demostró dentro del plenario encontrarse en alguna situación que le ocasione perjuicio irremediable y que, además, cuenta con un procedimiento que se tiene establecido para el retorno de los connacionales al territorio colombiano durante el estado de emergencia sanitaria, el cual debe ser acatado en debida forma en aras de no afectar la vida de otras personas y de proteger la salubridad pública.*

#### **4. LA VINCULADA**

*La Nación – Ministerio de Relaciones Exteriores ejerció el derecho de defensa mediante Oficio No. S-GAPTH-20-001086 del 16 de junio de 2020, suscrito por la Directora de Asuntos Migratorios, Consulares y Servicio al Ciudadano, Fulvia Elvira Benavides Cotes, con cédula de ciudadanía 35.462.643.*

*La entidad señala que actúa dentro del marco de competencias establecidas en el artículo 59 de la Ley 489 de 1998 y el Decreto 869 de 2016. De acuerdo con estas normas, le corresponde dirigir y coordinar "los servicios que se prestan a los ciudadanos en el país y en el exterior". Adicionalmente, por disposición del Artículo 1.1.1.1 del Decreto 1067 de 2015, modificado por el Decreto 1743 del 31 de agosto de 2015, le compete "administrar el servicio exterior de la República". En este marco, interviene como representante legal de los Consulados y Embajadas de Colombia en el exterior. Internamente, a través del artículo 70 de la Resolución 9709 de 2017<sup>2</sup> se determinó asignar al Grupo Interno de Trabajo de Asistencia a Connacionales en el Exterior las siguientes funciones: (i) hacer que "los consulados cumplan con las normas y procedimientos vigentes establecidos para proteger y garantizar los derechos fundamentales de los colombianos en el exterior"; y (ii) "Asesorar y coordinar con las entidades nacionales e internacionales pertinentes, la labor de asistencia a los colombianos en el exterior".*

*Aunado a lo anterior, hace una pequeña síntesis sobre las medidas tomadas por el Gobierno Nacional de la República de Perú, que 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 ello, la expedición del Decreto Supremo DS No. 044-2020-PCM. De la anterior norma, resalta tres artículos importantes relacionados con el caso objeto del presente estudio, estos son, el numeral 4.4 del artículo 4°, en el cual se estableció que "el Ministerio del Interior dispone el cierre o restricción a la circulación por carreteras por razones de salud pública, seguridad o fluidez del tráfico"; el numeral 8.1 del artículo 8° que determinó "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"; y el numeral 9.2 del artículo 9° en el cual se fijó que "En el transporte interprovincial de pasajeros, durante el estado de emergencia, se dispone la suspensión del servicio, por medio terrestre, aéreo y fluvial (...)".*

*Por otra parte, alude que la Organización Mundial de la Salud – OMS declaró el 11 de marzo*

<sup>2</sup> "por la cual se crean los Grupos Internos de Trabajo del Ministerio de Relaciones Exteriores"



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 00112 00

del presente año, Pandemia por el COVID-19, esencialmente por la velocidad de su propagación, instando a los Estados a tomar medidas urgentes y restrictivas para proteger y preservar el derecho a la vida y a la salud de la humanidad. Añade que, según reportes y cifras de la citada Organización, actualmente Perú se encuentra en una situación de alto contagio comunitario, situación que puede llegar a generar más riesgo ante un eventual vuelo comercial por razones humanitarias, afectando la seguridad sanitaria y la salud pública del país.

Manifiesta que la cuarentena y cierre de fronteras, a los que actualmente se ve sujeto el actor, es una compleja situación humanitaria en la cual se encuentran más de 600 connacionales dentro del territorio nacional de Perú y 13.000 en 74 países alrededor del mundo, quienes se han visto sujetos a medidas similares de aislamiento en las naciones que se encontraban de manera temporal y que en estos momentos solicitan asistencia por parte del Ministerio de Relaciones Exteriores, la cual no cuenta con competencia ni recursos para garantizar vivienda, alimentación y servicios a dicho volumen de connacionales.

Agrega que con base en lo anterior, y en desarrollo de los Decretos de Emergencia expedidos por la Presidencia de la República, especialmente los Decretos 402, 412, 439, 457, 531, 538 y 593 de 2020, mediante los cuales se ordenó el cierre de fronteras y la declaratoria de emergencia sanitaria, la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia expidió la Resolución No. 1032 de 2020 "Por la cual se establece el Protocolo para el regreso el país, de ciudadanos colombianos y extranjeros residentes permanentes, que se encuentran en situación vulnerable en el extranjero y se dictan otras disposiciones". Que con el fin de seguir lo dispuesto en la mentada Resolución, los Consulados de Colombia iniciaron el 26 de marzo último un proceso de registro de connacionales para un diagnóstico consular de éstos que siendo migrantes temporales en otros Estados se habían visto afectados por las medidas tomadas en dichos países a razón de la Pandemia, especialmente por los cierres de fronteras aéreas, terrestres y fluviales.

Señala que la anterior información fue suministrada a los connacionales registrados, como una alternativa de repatriación, por lo que se les remitió un modelo de acta en la que se les indicó los elementos requeridos en el artículo 3° de la citada Resolución, estos son: "3.3 Asumir los costos de transporte desde el exterior. - 3.4 Cumplir con las medidas de autoaislamiento obligatorio en la primera ciudad colombiana donde arribe el vuelo. - 3.5 Asumir la totalidad de costos que se generen con ocasión del autoaislamiento en Colombia, como son transporte urbano hasta su domicilio, hospedaje para quienes no residan en la primera ciudad de arribo, alimentación, entre otros".

Igualmente, manifiesta que en reiteradas oportunidades se han hecho vuelos humanitarios de retorno a Colombia, con los cuales se ha logrado repatriar a varios connacionales; que para las próximas 2 semanas se encuentran programados 3 nuevos vuelos, para los días 20, 27 y 30 de junio; que dado el alto número de colombianos que aguardan su retorno a nuestro país, se está adelantando un proceso de priorización, en el cual se debe dar un trato preferencial a las siguientes poblaciones: i) Mujeres colombianas embarazadas, ii) Colombianos mayores de 60 años, iii) Menores de edad colombianos no acompañados, iv) Familias colombianas viajeras con menores de edad, v) Colombianos en condición de discapacidad y, vi) Colombianos que estén llevando un tratamiento médico en nuestro país, que no pueda ser suspendido. Agrega que 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 00112 00

*Consulado General de Colombia en Lima ha tenido la permanente disposición de organizar los vuelos que sean requeridos, pero que, no obstante, esto requiere del concurso no sólo de las autoridades colombianas, sino de la autorización por parte de la República de Perú.*

*Alude que poniendo de presente la normativa 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 la República de Colombia. Que si bien la Resolución No. 1230 del 21 de mayo de 2020 contempla la posibilidad de que la República de Colombia adelante procesos de repatriación vía terrestre, es importante poner de presente que el desarrollo de dicha normativa no es de aplicación internacional, toda vez que los países con los cuales Colombia tiene fronteras, como es el caso de la República de Perú, en atención a los referidos principios, ha implementado medidas de obligatorio cumplimiento para todas las personas nacionales y extranjeros, que se encuentren dentro de su territorio.*

*Asimismo, indica que las autoridades de la República de 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 locomoción internacional desde la República de Perú hasta la República de Colombia. No obstante, lo anterior, agrega que en el momento en que los referidos Estados permitan la circulación internacional vía terrestre, el Consulado General de Colombia en Lima hará todas las gestiones que estén a su alcance para prestar la debida orientación al respecto.*

*Discute que el establecimiento de medidas de control rigurosas para controlar el brote del Coronavirus COVID-19 por parte de los diferentes gobiernos nacionales fue previsible, toda vez que desde el 7 de enero del año en curso la Organización Mundial para la Salud declaró la emergencia sanitaria por el renuevo de este virus; así como el 11 de marzo de la misma anualidad declaró la Pandemia e instó a los países a ejecutar los respectivos controles para contrarrestar su propagación. Así entonces, considera que el accionante pudo y debió haber tomado las medidas necesarias para mitigar los efectos negativos que, para su caso, podía generar la implementación del aislamiento social obligatorio, como en efecto se dio; pues, dicha información fue de público conocimiento y ampliamente replicada en medios de comunicaciones globales de gran alcance.*

*De otro lado, señala que los canales de comunicación del Ministerio y específicamente los del Consulado, han estado completamente abiertos para atender las inquietudes de los connacionales; que en el mismo sentido, los cónsules también han hecho contacto a través de sus teléfonos celulares personales, a través de los cuales se ha dado la respectiva atención, ya sea por llamada, mensaje de texto o mensajería mediante aplicaciones; destaca que en las referidas comunicaciones dirigidas a los coterráneos siempre ha primado la prudencia, procurando no generar expectativas en un entorno de cambio constante debido a la Pandemia, y reiterando que al encontrarse en territorio extranjero, estas personas deben sujetarse a las medidas tomadas por las autoridades, en este caso, de la República de Perú en ejercicio de su soberanía. Con base en lo anterior, señala que para el caso en particular del demandante, el Ministerio de Relaciones Exteriores le ha brindado en el marco de sus competencias legales, la*



*asistencia debida, como también a las personas que se encuentran en una situación similar.*

*Afirma que en cualquier caso, constituye una obligación de los miembros de la sociedad actuar en forma solidaria y responsable ante las situaciones que pongan en peligro la vida o la salud de las personas, según los artículos 49 y 95 de la Constitución Política. Precisamente, la declaratoria de emergencia persigue la protección de las personas en cumplimiento de los fines del Estado Social de Derecho. La jurisprudencia ha señalado que la solidaridad implica: (i) una pauta de comportamiento conforme a la cual deben obrar las personas en determinadas ocasiones; (ii) un criterio de interpretación en el análisis de las acciones u omisiones de los particulares que vulneren o amenacen los derechos fundamentales; (iii) un límite a los derechos propios.*

*Agrega que los derechos personales no son absolutos y que deben armonizarse con valores superiores como el interés general, pues, de lo contrario, sería imposible la convivencia social y la vida institucional. Por ello, en caso de existir un conflicto de intereses se debe velar por el bienestar común, en atención al principio constitucional según el cual el interés general debe prevalecer sobre el particular.*

*Finalmente, considera que la tutela se torna improcedente porque la parte actora puede acudir vía medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, máxime cuando la Ley 1437 de 2011 prevé la solicitud de medida cautelar. Sumándose al hecho que considera no estar legitimado en la causa por pasiva, toda vez que las pretensiones del accionante no pueden ser atendidas por esta cartera ministerial, ya que lo solicitado excede las competencias que le fueron asignadas por ley.*

### **3.4. LAS OFICIADAS**

*Nación - Ministerio de Salud y Protección Social, y Secretaría Distrital de Salud de Bogotá se pronunciaron a través de la Directora Jurídica, y de la Jefe de la Oficina Asesora Jurídica, respectivamente. En los memoriales enviados al correo electrónico del Juzgado se expresan como si en el auto admisorio hubiesen sido vinculados al proceso. Sin embargo, ya se anotó que sólo se les ofició para que allegaran información acerca de las medidas sanitarias implementadas para quienes pretenden regresar al país. Esto significa que dichas autoridades no fueron notificadas como demandadas o vinculadas. Por ello, el Despacho no tendrá en cuenta las intervenciones que hacen como si fueran parte del proceso, pues no lo son, ni con esa intención se les ofició.*

## **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*



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 0012 00

debe disponer de otro medio de defensa judicial, salvó 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. El propósito es que sólo se avance al estudio de fondo cuando se reúnan los requisitos procesales de la acción. De la jurisprudencia, se extraen los siguientes requisitos:

(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 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>3</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 hacer 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. Ello aplica para cuando la acción se presente por intermedio del representante legal, apoderado judicial, agente oficioso, o una autoridad administrativa legitimada constitucional o legalmente para el efecto. Tal condición tendrá ser demostrada durante el transcurso del trámite<sup>4</sup>.

(iii). La inmediatez<sup>5</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>6</sup>. La evaluación se hace “entre la vulneración del derecho y la interposición de la acción”<sup>7</sup>. El objetivo es que “el amparo constitucional no se convierta en un factor de inseguridad jurídica y de posible afectación de los

<sup>3</sup> Sentencia T-382 de 2016.

<sup>4</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>5</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 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>6</sup> Sentencia T-575 de 2002

<sup>7</sup> Sentencia T-505 de 2017



derechos de terceros”<sup>8</sup>. Asimismo, se logra “combatir la negligencia, el descuido o la incuria de quien la ha presentado”<sup>9</sup>.

(iv) La existencia 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 mecanismo ordinario de defensa judicial<sup>10</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>11</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, si 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>12</sup>.

En caso que el análisis indique que el medio principal no es actual e 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 pausas para saberlo. En concreto, consiste en que el perjuicio sea inminente, grave, y requiera de medias urgentes e impostergables<sup>13</sup>. Si se cumplen estas condiciones, la tutela procede en forma transitoria.

<sup>8</sup> Sentencia T-836 de 2018

<sup>9</sup> SU-011 de 2018

<sup>10</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>11</sup> Sentencia T-764 de 2008

<sup>12</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>13</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 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).



(v) *Circunstancias especiales.* Los anteriores requisitos de la acción se deben examinar a la luz de las circunstancias del caso, independientemente del escenario en que se ejercite la acción de tutela<sup>14</sup>. En particular, el análisis de procedibilidad será menos riguroso o más flexible frente a quienes se encuentre en una situación de debilidad manifiesta, o en una posición de desigualdad material con respecto al resto de la población. El artículo 13 de la Constitución Política señala los sujetos de especial protección constitucional, a fin de hacer efectivo el derecho a la igualdad. Por ejemplo, señala a los niños y niñas, las madres cabeza de familia, las personas con discapacidad, la población desplazada y los adultos mayores.

## 2. EL CASO EN CONCRETO

Afirma **LUIS JEFFERSON DÍAZ CASTRO** con cédula de ciudadanía **1.026.558.588**, que la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia y el Ministerio de Transporte le vulneran los derechos constitucionales fundamentales de petición, libre movilidad por el territorio nacional y libertad del retorno al país, porque no le han permitido llevar a cabo el trámite de repatriación por vía terrestre desde Perú hasta Bogotá D.C., por ser este último el lugar de su residencia, acorde con lo establecido en el artículo 6° de la Resolución 1230 de 2020 y, en consecuencia, no le han concedido el permiso de paso fronterizo de Huaquillas – Perú y de Rumichaca – Ecuador para poder retornar al país. Lo anterior, según señala, toda vez que no lo han tenido en cuenta para los vuelos humanitarios que se han hecho.

**LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL MIGRACIÓN COLOMBIA**, por su parte, indica que el demandante deberá ponerse en contacto con el Consulado, quien le brindará la orientación pertinente en cuanto al vuelo humanitario que manifiesta no lo han tenido en cuenta para ello y los requisitos que debe cumplir, además que deberá asumir los costos de transporte desde el exterior. Concluye solicitando que se denieguen las pretensiones de la demanda y se le desvincule de la acción por configurarse la Falta de legitimación en la causa por pasiva.

**EL MINISTERIO DE TRANSPORTE** destaca que mediante la Resolución 1032 de 2020, la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia dispuso el protocolo de repatriación, por lo que se requiere que el accionante cumpla con los requisitos establecidos en la precitada normativa. Enfatiza que para el presente caso se configura la improcedencia de la acción de tutela.

**EL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES** considera que ha actuado dentro del marco de sus competencias que consisten en asistir a los connacionales en el exterior, función que manifiesta haber cumplido a cabalidad. Los trámites o gestiones de retorno al país le corresponden a otras autoridades. En todo caso, aduce que se imponen los principios de solidaridad y prevalencia del interés general, con lo cual quiso decir que el interés del demandante debe ceder ante el interés de toda la población a la salud, derecho que se vería afectado con la llegada masiva de colombianos desde el exterior. Finalmente, plantea que es improcedente la acción de tutela por existir otro medio de defensa judicial.

Vistas las posturas de las partes, se avanzará de acuerdo a lo expuesto en precedencia. Es

<sup>14</sup> Sentencia SU-772 de 2014



decir, se revisará que estén reunidos los requisitos de procedibilidad de la presente acción, como condición para hacer o no el estudio de fondo.

## **2.1. ESTUDIO DE PROCEDIBILIDAD.**

### **2.1.1. 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 de 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, que aunque el actor lo plantee como si le estuvieran transgrediendo los derechos a la libre movilidad por el territorio nacional y a la libertad del retorno al país, se entiende que realmente está haciendo alusión a lo señalado en el referido artículo 24; pues 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 Perú, conlleve la afectación de otros derechos fundamentales como el de petición. 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. LEGIMITIMACIÓN EN LA CAUSA**

*Los antecedentes consignados en esta providencia revelan que el hecho vulnerador, éste es, la falta de gestión para permitirle al accionante su repatriación vía terrestre desde Perú hasta Colombia, toda vez que, según manifiesta, tampoco lo han tenido en cuenta para vuelos humanitarios. A partir de este hecho se construiría los extremos de la presente acción de tutela. La legitimidad en la causa por activa la tienen las personas que se encuentran confinados en Perú. En este caso, el demandante constituye el extremo activo porque se encuentra confinado en dicha Nación y manifiesta el interés de regresar a Colombia, lo cual no puede hacer por la situación ampliamente conocida.*

*Ahora, la legitimación en la causa por pasiva recae en la autoridad que le compete gestionar el transporte aéreo o en su defecto terrestre desde Perú hasta Colombia. En tal sentido, se observa que el Ministerio de Relaciones Exteriores es la única autoridad colombiana con facultades para gestionar los intereses de los connacionales en el exterior<sup>15</sup>. Así lo indican el artículo 59<sup>16</sup> de la Ley 489 de 1998, la Ley 17 de 1971<sup>17</sup>, los Decretos 869 de 2016<sup>18</sup> y 1067 de*

<sup>15</sup> Basta citar el artículo 3º (Nums. 2º y 17) del Decreto 869 de 2016. En el numeral 2º se indica que el Ministerio de Relaciones Exteriores debe “Promover y salvaguardar los intereses del país y de sus nacionales ante los demás Estados”. En el otro numeral, 17, se señala que 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”.

<sup>16</sup> **ARTICULO 59. FUNCIONES.** Corresponde a los ministerios y departamentos administrativos, sin perjuicio de lo dispuesto en sus actos de creación o en leyes especiales:



2015<sup>19</sup>, y la Resolución 9709 de 2017<sup>20</sup>.

Si bien es cierto, existen otras autoridades relacionadas con esta situación como el Ministerio de Transporte, la Aeronáutica Civil, el Ministerio de Salud, Migración Colombia y así sucesivamente podríamos mencionar otras, incluso la Fuerza Aérea Colombiana, ello no significa que todas tengan que concurrir al proceso. La razón estriba en que el Ministerio de Relaciones es la única autoridad con dependencias reconocidas por otros Estados como son las Embajadas y Consulados. Internamente, es la única autoridad que expide autorizaciones para ingresar al país, y le corresponde coordinar y gestionar el derecho de locomoción en lo relacionado con el ingreso y salida del país de personas nacionales y extranjeras<sup>21</sup>. Así que las demás autoridades les corresponden acatar y colaborar con las gestiones que realice el Ministerio de Relaciones Exteriores, sin que por este hecho se constituyan en parte pasiva o tengan que intervenir en el proceso.

Valga aclarar que en este asunto se tuvo como entidades demandadas a la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia y al Ministerio de Transporte habida cuenta que el demandante formuló pretensiones en su contra, y su intervención se restringe a ese pedimento. Las demás entidades que intervinieron fueron requeridas por pruebas, más no como demandadas o vinculadas.

Concluido que el Ministerio de Relaciones Exteriores constituye el extremo pasivo, no se concederá la solicitud de desvinculación del proceso. Por el contrario, más adelante se declarará que el Ministerio de Relaciones de Exteriores es la única entidad que 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 encuentra vigente la decisión de cierre de fronteras. La medida de cierre del ingreso al país por vía aérea se dispuso a través del artículo 1º del Decreto 439 de 2020. Expresamente, 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". A la fecha de proferirse esta providencia continúa en vigor la medida de aislamiento aéreo del país, como también el cierre de los pasos

3. 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.

...

7. Orientar, coordinar y controlar, en la forma contemplada por las respectivas leyes y estructuras orgánicas, las superintendencias, las entidades descentralizadas y las sociedades de economía mixta que a cada uno de ellos estén adscritas o vinculadas.

<sup>17</sup> Por la cual se aprueba la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares, suscrita el 24 de abril de 1963

<sup>18</sup> Por medio del cual se modifica la estructura del Ministerio de Relaciones Exteriores y se dictan otras disposiciones

<sup>19</sup> Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Relaciones Exteriores

<sup>20</sup> Por la cual se crean los Grupos Internos de Trabajo del Ministerio de Relaciones Exteriores.

<sup>21</sup> Art. 4º (Num. 17) del Decreto 869 de 2016, señala que al Ministerio le corresponde: "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"



marítimos, terrestres y fluviales dispuestos en el Decreto 412 de 2020.

#### **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 al derecho a la libertad de locomoción, y demás derechos invocados, se origina en el citado Decreto 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 dicho decreto con los que han prorrogado la medida, se han expedido 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>22</sup>.*

*Tampoco puede ser la acción de simple nulidad frente a los decretos legislativos de los estados de emergencia. La razón es que la competencia recae exclusivamente en el Consejo de Estado. Así lo dispone el artículo 135 del CPACA, según el cual se podrá solicitar la nulidad "de los decretos de carácter general dictados por el Gobierno Nacional, cuya 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*

<sup>22</sup> Sentencia C-035 de 2003 en armonía con la Sentencia C-932 de 2004.



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 PCSJA20-11567 del 5 de junio 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. ESTUDIO DE FONDO

El derecho fundamental a la libertad de locomoción está contenido en el artículo 24<sup>23</sup> de la Constitución Política. Si bien, la norma facultad a las personas para entrar y circular en el país, también señala que se ejercerá "con las limitaciones que establezca la ley". Es obvio, que la limitación legal de la libertad de locomoción termine por afectar otros derechos constitucionales, como los invocados con la demanda. Ello indica que el asunto exige estudiar una amplia gama de derechos fundamentales constitucionales desde la perspectiva de la limitación legal.

Adicionalmente, el estudio no puede perder de vista el contexto dentro del cual se manifiesta la afectación de los derechos fundamentales del demandante. En este caso, existen varias circunstancias que influyen en la orientación del análisis. Estos son el Estado de excepción decretada por el Gobierno Nacional, la situación puntual que genero la alteración de la normalidad jurídica. Finalmente, se deberá sumar las circunstancias particulares del demandante. Veamos:

Los artículos 213 a 215 de la Constitución Política permiten que transitoriamente se gobierne el país bajo Estados de Excepción. Como se ha avizorado, el Gobierno Nacional mediante el Decreto 417 de 2000 declaró la emergencia económica, social y ecológica. Las implicaciones jurídicas de este tipo de Estado, reside en que conlleva la limitación de los derechos fundamentales. Sin embargo, el artículo 7º de la La Ley 137 de 1994<sup>24</sup> dispone que "En ningún caso se podrá afectar el núcleo esencial de los derechos fundamentales". Esto significa que la afectación de los derechos fundamentales no se rige por los criterios de los estados normales. Así que bajo el aludido Estado excepcional, el estudio se restringirá a su núcleo de los derechos fundamentales invocados con la demanda<sup>25</sup>.

<sup>23</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."

<sup>24</sup> "Por la cual se reglamentan los Estados de Excepción en Colombia".

<sup>25</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



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 00112 00

*Atado al contexto jurídico va el contexto fáctico que ha generado el Estado de excepción. Como se sabe, 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 la extensión de la Pandemia 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. Previo, a la declaración del Estado excepcional, 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.*

*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>26</sup>. Sobre este Decreto, se expidió el Decreto 439 de 20 de marzo de 2020<sup>27</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>28</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".*

*Así las cosas 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. Tal recomendación no ha sido caprichosa sino que proviene de los expertos en la materia. Siendo el aislamiento social la medida más efectiva para evitar la propagación de coronavirus SARS-CoV-2, es claro que existe un interés general que proteger. Este no ha sido otro que la salud de todos los nacionales frente a quienes ingresan de otros países. El contexto fáctico debe incidir en la decisión final, es decir, el asunto se debe examinar bajo que el contexto de proteger la salud de la población.*

*Es claro, que las medidas de aislamiento social tomaron imposible el regreso a todos los nacionales que se encontraban en territorio extranjero. No fue una decisión unilateral del Estado colombiano sino también de otros Estados como el de Perú. En la práctica se trata de un conflicto entre el interés general y el individual. Al respecto, la Corte Constitucional ha señalado*

---

*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)*

<sup>26</sup> Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional

<sup>27</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>28</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.



*“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>29</sup>. Por ello, es importante tener en cuenta las circunstancias en que el demandante ha tenido que enfrentar el confinamiento externo, para ver si amerita un trato especial. Así que además del contexto jurídico y fáctico general, se tendrá en cuenta el contexto particular o concreto.*

*En esta última dirección, el demandante manifestó haber viajado a Mancora – Perú en calidad de turista. El Despacho lo requirió a fin de tener pruebas sobre su estado actual en la mentada Nación. A través de correo electrónico con fecha del 12 de junio del año en curso, el demandante adjunto copia de su pasaporte, de su entrada y salida de Rumichaca – Ecuador los días 6 y 16 de marzo, respectivamente, y de su entrada a Perú en la última fecha en mención. De lo anterior, se colige que entre el 6 y 16 de marzo del corriente, el demandante se encontraba en Rumichaca – Ecuador y que, posteriormente en la última fecha en referencia ingresó a Perú; lo que significa, que al momento en que la Organización Mundial de Salud decretó públicamente la pandemia mundial que a la fecha nos sigue agobiando, esto es, el 11 de marzo de 2020, que a su vez, como ya fue señalado, recomendó a todos los países tomar medidas urgentes y agresivas para contrarrestar la extensión del virus COVID-19; el demandante se encontraba en Ecuador.*

*Así entonces, el Despacho considera que en su momento cuando el actor se encontraba en el citado país de Ecuador, tuvo que tener conocimiento de lo decretado por la OMS, pues como es sabido, dicha información fue publicada a través de todos los medios de comunicación a nivel mundial; no obstante, se observa que de acuerdo con la copia del sello de entrada a Perú de migración suministrada por el demandante, éste entró a dicho país el 16 de marzo del año en curso, es decir, con posterioridad a la divulgación de estado de emergencia sanitaria. En tal sentido, es dable decir que a pesar que el actor era consciente de la situación difícil que se estaba viviendo a nivel mundial, decidió hacer caso omiso y continuar con su viaje de turismo a Mancora – Perú.*

*Sumándose al hecho, que de haberlo querido hacer en su momento, el accionante hubiera podido devolverse vía aérea o terrestre como lo pretende con la presente acción de tutela, desde Rumichaca – Ecuador hasta su país natal Colombia tan pronto fue decretada la Pandemia, toda vez que los referidos Decretos 439 y 457, del 20 y 22 de marzo de 2020, respectivamente, que restringieron la entrada al país vía aérea y la libre circulación de las personas dentro del territorio colombiano, así como el Decreto 412 del 16 de marzo del presente año que ordenó el cierre de fronteras terrestres, marítimas y fluviales, entre otros, con las Repúblicas de Perú y Ecuador, fueron emitidos con posterioridad a la fecha en que el actor se encontraba en el mentado país vecino, en la cual tampoco se había dado la orden de cerrar las fronteras en Ecuador.*

*Ahora bien, el demandante señala que muchas de las personas que se encontraban en una situación similar a la de él en Perú provenientes de otros países, ya fueron repatriadas a través de vuelos humanitarios, y que en su caso en particular no ha recibido la correspondiente*

<sup>29</sup> Sentencia C-539 de 1999



orientación y ayuda, dando a entender que no lo han tenido en cuenta para dichos vuelos; en tal sentido, solicita permitirle llevar a cabo dicha gestión vía terrestre, acorde con lo establecido en el artículo 6° de la Resolución No. 1230 de 2020 proferido por Migración Colombia<sup>30</sup>. Visto el contenido de éste se tiene lo siguiente:

**“ARTÍCULO 6°. De las Repatriaciones Terrestres o Fluviales:** Las repatriaciones terrestres o vía fluvial aplican para el mismo tipo de población citada en el artículo 1 de la presente resolución, y en tal sentido deberán adelantarse:

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 el primer municipio al cuál haya llegado, 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”.

Con base en el artículo transcrito, es claro que el trámite de repatriación por vía terrestre que pretende el accionante se debe hacer a través del respectivo Consulado de Colombia en Perú; no obstante, dentro del plenario no obra soporte alguno que permita determinar que el actor se haya acercado al Consulado más cercano de donde se encuentra actualmente o, en su defecto, de serle difícil trasladarse, de haber enviado o solicitado vía correo electrónico, así como presentó la tutela en curso, la correspondiente ayuda que requiere, exponiendo detenidamente su caso. Sumándose al hecho que a través del auto admisorio con fecha del 11 de junio del presente año, se le requirió para que suministrara copia de los correos de los cuales hizo alusión en el acápite de los hechos, y de los que manifestó que a la fecha no han sido resueltos, sin que los aportara; en tal sentido, no hay certeza de si fueron enviados en debida forma, ni tampoco de qué fue lo que solicitó, ni ante qué entidades fueron presentados; con lo cual se entiende que no le están vulnerando el derecho fundamental de petición.

Así mismo, es importante resaltar lo señalado por el Ministerio de Relaciones Exteriores en su contestación, donde señaló que actualmente las fronteras de Perú se encuentran cerradas, y que aunque se haya expedido la aludida Resolución por parte de Migración Colombia, dicha regulación aplica únicamente a nuestro país; pues cada Nación es autónoma y soberana para tomar las decisiones que considere pertinentes para garantizar la integridad, salubridad y seguridad de sus habitantes. Lo cual se confirma con la copia suministrada por el Ministerio del Diario Oficial del Bicentenario – El Peruano – con fecha del 23 de mayo de 2020, en el cual fue publicado el Decreto Supremo No. 094-2020-PCM, que en su artículo 15 estableció lo siguiente:

“Artículo 15.- Cierre temporal de fronteras

<sup>30</sup> Por el cual se establece el Protocolo para el regreso al país, de ciudadanos colombianos y extranjeros residentes permanentes, que se encuentran en condición vulnerable en el extranjero y se dictan otras disposiciones.



15.1 Durante el estado de emergencia, se dispone la continuidad del cierre total de las fronteras, por lo que continúa suspendido el transporte internacional de pasajeros, por medio terrestre, aéreo, marítimo y fluvial, salvo razones humanitarias y conforme las normas emitidas antes de la entrada en vigencia del presente decreto supremo y bajo las condiciones sanitarias que deben observar los pasajeros que de manera excepcional puedan ingresar al territorio nacional, tales como el aislamiento social obligatorio y otras que disponga la Autoridad Sanitaria.”

Lo anterior, sin contar que para llevar a cabo el desplazamiento vía terrestre que pretende el actor, también tendría que pasar por el territorio ecuatoriano, en el cual, según lo manifestado en la misma contestación, se indicó que las autoridades de la República de 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 locomoción internacional vía terrestre desde la República de Perú hasta la República de Colombia.

No cabe duda que la suspensión del tránsito terrestre entre países protege a la población, en general, de adquirir la enfermedad ocasionada por el coronavirus SARS-CoV-2; pues representa el acogimiento de las recomendaciones de los expertos en la materia. No obstante, la limitación justificada de la libertad de locomoción debe cuidar que éste no resulte afectado en su esencia<sup>31</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 lo podría llegar a ser la salud y la vida.

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 Macora - Perú, un sitio lejano a la frontera terrestre. Esto significa que tendría que movilizarse por las carreteras del país vecino, y además en el territorio ecuatoriano, 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>31</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 00112 00

*Adicionalmente, la locomoción desde Mancora - Perú hasta Bogotá D.C. implica transitar una distancia considerable que aumenta los riesgos de contagios. Si se autorizará su desplazamiento interno por los tres países, incluido Ecuador, tendría que tener innumerables contactos para la atención de sus necesidades. Estas circunstancias, justifican aún más limitar la libertad de locomoción vía terrestre a fin de salvaguardar derechos superiores de él y de las personas que lo rodean.*

*En ese orden de ideas, queda expuesto porque no se tutelará el derecho fundamental a la libre locomoción vía terrestre del accionante.*

*No obstante lo anterior, el Ministerio de Relaciones Exteriores en su contestación también hizo alusión a que en reiteradas oportunidades se han hecho vuelos humanitarios de retorno a Colombia en Perú, con los cuales se ha logrado repatriar a varios connacionales, que se tienen programados 3 nuevos vuelos, para los días 20, 27 y 30 de junio, pero que dado el alto número de colombianos que aguardan su repatriación, se está adelantando un proceso de priorización. Ante tal circunstancia, y como ya fue señalado en párrafos anteriores, que no se observa dentro del plenario que el demandante haya hecho solicitud o gestión alguna ante el Consulado de Colombia en Perú más cercano a su sitio de estancia. Se procederá a exhortarlo para que lleve a cabo el trámite anterior, y de no ser posible su desplazamiento a dicho lugar, lo haga por vía correo electrónico; en aras de que exponga su caso con detenimiento y, en tal sentido, que lo asesoren y le indiquen de acuerdo con el procedimiento que se tiene establecido en dicho tema, si es apto o no para ser tenido en cuenta en uno de los referidos vuelos o, en su defecto, le presten la atención que requiere mientras se logra su retorno a Colombia.*

*Aquí es importante señalar que aunque no sea plausible para el Juzgado el actuar del accionante con referencia a que en su momento pudo ser prevenido y haber evitado el viaje a Perú, no se puede dejar de lado el hecho que como el mismo accionante lo menciona en el escrito de demanda, en estos momentos se encuentra atravesando por una situación económica difícil, y que ya no cuenta con más dinero para poder sostenerse y sobrevivir en dicha nación. Al no tener claridad de si su familia le puede ayudar, y teniendo en cuenta que el demandante depende de varios factores para poder retornar al país y que no se sabe con exactitud cuando pueda regresar, pues es gran parte depende de cómo se desarrolle la Pandemia generada por el Coronavirus COVID-19; en aras de no vulnerar el derecho fundamental al mínimo vital del actor, se tendrá en cuenta lo siguiente:*

*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 éste tiene que afrontar gastos imposibles de prever en materia de hospedaje y alimentación. Aunque los primeros llamados a aplicar el principio de*



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 00112 00

solidaridad son los familiares, no se sabe en qué condiciones se encuentran estos.

Por tanto, son las anteriores circunstancias las que le indican al Despacho que el Estado debe ser solidario y humanitario frente a la situación que enfrenta Luis Jefferson Díaz Castro en Perú.

En este orden de ideas, por la facultad que le fue otorgada al Juez de tutela por parte de la Corte Constitucional de fallar de forma extra y ultra petita<sup>32</sup>, se procederá el tutelar el derecho constitucional fundamental al mínimo vital por razones humanitarias. Esto significa que una vez el demandante exponga su situación ante el Consulado de Colombia en Perú, y se haga el estudio correspondiente, en caso tal de necesitarlo, el Estado debe dar el apoyo 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 un sitio digno y pueda tener acceso a la alimentación para la vital subsistencia o, en su defecto, le permita llevar a cabo su repatriación a través de un vuelo humanitario, teniendo en cuenta que se cumpla con los parámetros establecidos para ello. Esta orden se mantendrá hasta tanto se levanten las restricciones a la circulación o se reabran los aeropuertos para los viajes comerciales normales.

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 a la libertad de locomoción vía terrestre y de petición, invocados por **LUIS JEFFERSON DÍAZ CASTRO** con cédula de ciudadanía **1.026.558.588**, por las razones expuestas en este proveído.

**TERCERO.- EXHORTAR** a **LUIS JEFFERSON DÍAZ CASTRO** con cédula de ciudadanía **1.026.558.588** para que se acerque al Consulado de Colombia en Perú más cercano a su sitio actual de estancia, y de no ser posible su desplazamiento a dicho lugar, lo haga por vía correo electrónico; en aras de que exponga su caso con detenimiento y que, en tal sentido, lo asesoren y le indiquen de acuerdo con el procedimiento que se tiene establecido en dicho tema, si es apto o no para ser tenido en cuenta en uno de los vuelos humanitarios que se tienen programados o, en su defecto, le presten la atención que requiere mientras se logra su retorno a Colombia.

**CUARTO.- TUTELAR** el derecho constitucional fundamental al mínimo vital por razones humanitarias, de **LUIS JEFFERSON DÍAZ CASTRO** con cédula de ciudadanía **1.026.558.588**,

<sup>32</sup> Corte Constitucional T-049 de 1998, Magistrado Ponente: Jorge Arango Mejía, T-886 de 17 de julio de 2000, Magistrado Ponente: Alejandro Martínez Caballero, entre otras.



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 00112 00

acorde con lo expuesto en la parte motiva de la presente providencia.

**QUINTO.-** En consecuencia, **ORDENAR** al representante legal del **MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES**, y la Embajada de Colombia en Perú y agentes consulares, que en el término de cuarenta y ocho (48) horas, siguientes a la notificación del presente fallo, una vez el demandante exponga su situación, proceda a evaluar las necesidades de alojamiento y alimentación de Luis Jefferson Díaz Castro, a tomar las medidas necesarias para que pueda guardar la cuarentena en un sitio digno y pueda tener acceso a la alimentación para la vital subsistencia o, en su defecto, le permita llevar a cabo su repatriación a través de un vuelo humanitario en caso tal de cumplir con los parámetros establecidos para ello. Esta orden se mantendrá hasta tanto se levanten las restricciones a la circulación o se reabran los aeropuertos para los viajes comerciales normales.

**SEXTO.- 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.

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

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**MARÍA EUGENIA SÁNCHEZ RUIZ**

Jueza

JGR