**REPÚBLICA DE COLOMBIA**
**JUZGADO SESENTA Y UNO (61) ADMINISTRATIVO**
**DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ**
**-SECCIÓN TERCERA-**
**Sentencia No. 039**

Bogotá D.C., veintisiete (27) de mayo de dos mil veinte (2020)

**ACCIÓN:** TUTELA
**RADICACIÓN:** 11001334306120200008500
**ACCIONANTE:** Rafael Yezid Sus Cabrera
**ACCIONADO:** Nación – Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, Nación – Ministerio de Transporte, Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional -Dirección de Tránsito y Transporte, Aerovías del Continente Americano – Avianca S.A, Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, Municipio de Cúcuta – Alcaldía Municipal y Distrito Capital – Secretaría de Movilidad de Bogotá.

**ASUNTO:**

Procede el Juzgado a proferir sentencia dentro de la tutela instaurada por Rafael Yezid Sus Cabrera, identificado con la C.C. No. 88.221.304 en ejercicio de la acción contemplada en el artículo 86 de la Constitución Política, contra la Nación – Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, Nación – Ministerio de Transporte, Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional -Dirección de Tránsito y Transporte, Aerovías del Continente Americano – Avianca S.A, Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, Municipio de Cúcuta – Alcaldía Municipal y Distrito Capital – Secretaría de Movilidad de Bogotá por la presunta vulneración de sus derechos constitucionales de la vida, trabajo, propiedad y libertad de locomoción.

## 1. ANTECEDENTES

### 1.1. DEMANDA

#### 1.1.1 Elementos y pretensión

**A. Derechos fundamentales invocados**: Vida, trabajo, propiedad y libertad de locomoción

**B. Pretensiones:** *"Comedidamente solicito al Despacho conceder la tutela y, en consecuencia, proteja mi derecho a trasladarme a la ciudad de Bogotá, lo antes posible, a través de los medios de transporte correspondientes, en especial y si fuera posible, por vía aérea, y así poder ejercer mis otros derechos fundamentales mencionados en el presente escrito, para lo cual solicito se sirva oficiar al señor presidente de la república, con el fin de que adopte las medidas administrativas correspondientes para que el suscrito pueda viajar en condiciones seguras y tranquilas a la ciudad de Bogotá.*

**1.1.2. Fundamentos de la pretensión.**

Narró que se encuentra domiciliado en Bogotá en donde además posee su empleo a través de una sociedad comercial de su propiedad, pero justamente en desempeño de sus funciones debió trasladarse a la ciudad de Cúcuta desde el pasado 3 de marzo de 2020 por el término de 10 días.

Señaló que, a causa de la declaratoria de emergencia nacional por parte del Gobiemo Nacional, ha tenido que permanecer de manera obligatoria en Cúcuta, sin poder retornar a su domicilio.

Precisó que el 25 de marzo de 2020 Avianca le canceló el vuelo que tenía programado para su retorno, reprogramándolo para el 17 de abril, momento en el cual fue igualmente cancelado, realizando una última reprogramación para el 4 de mayo, momento en el cual la mentada aerolínea le manifestó que no había autorización para la realización de vuelos.

Manifestó que no se siente seguro de realizar su retorno en transporte por tierra y que adicionalmente no existe la operación de este según comunicado de la empresa Belinas del Fonce.

Aportó como pruebas:

- Certificado de existencia y representación de la sociedad Rafael Sus Abogados Soluciones Legales en Educación LTDA.
- Certificado de tradición del inmueble identificado con matrícula inmobiliaria No. 50N-20499181.
- Ticket de Avianca del 1 de marzo de 2020 itinerario Bogotá a Cúcuta
- Ticket de Avianca del 4 de mayo de 2020 itinerario Cúcuta a Bogotá
- Ticket de Avianca del 25 de marzo de 2020 itinerario Cúcuta a Bogotá
- Correo electrónico de Avianca itinerario del 18 de marzo de 2020
- Comunicado de Berlinastur S.A.

**1.2. ACTUACIÓN JUDICIAL**

El 11 de mayo de 2020 el Tribunal Administrativo de Cundinamarca remitió por competencia la acción de tutela.

La acción fue radicada en los medios electrónicos dispuestos por la Oficina de Apoyo para los Juzgados Administrativos el 12 de mayo de 2020 correspondiendo su conocimiento a este despacho.

Una vez recibida mediante providencia del 13 de mayo de 2020 el Juzgado admitió la presente acción de tutela contra la Nación – Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, la Nación – Ministerio de Transporte, Dirección de Tránsito y Transporte de la Policía Nacional, Aerovias del Continente Americano – Avianca S.A., la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, el Municipio de Cúcuta – Alcaldía Municipal y el Distrito Capital – Secretaría de Movilidad De Bogotá, requiriéndolos para que en el término improrrogable de un (1) día informaran sobre los motivos que generaron la presente actuación.

Se notificó la acción el 13 de mayo de 2020 y las accionadas dieron respuesta tal y como se describe en el acápite siguiente.

## 1.3. CONTESTACIONES DE LA ACCIÓN

| Accionada y/o vinculada | Fecha | Respuesta | Documentales anexados |
|---|---|---|---|
| Distrito Capital – Secretaría Distrital de Movilidad | 14 de mayo de 2020 | Solicitó la desvinculación de la entidad y la declaratoria de improcedencia de la acción de tutela.<br><br>Narró que las medidas restrictivas tomadas por la Secretaría Distrital de Movilidad obedecen al acatamiento de los decretos legislativos proferidos por el Gobierno Nacional como medida preventiva para la contener la propagación del virus COVID-19.<br><br>Señaló que la entidad no es competente para autorizar el desplazamiento del accionante por vías nacionales, así como tampoco el transporte aéreo.<br><br>Adujo que la acción de tutela para atacar los actos administrativos de contenido general contra los cuales se opone el accionante resulta improcedente. | No allegó documentales más allá de las relacionadas con su facultad para representar a la entidad judicialmente |
| Nación – Departamento Administrativo de la Presidencia de la República | 14 de mayo de 2020 | Precisó que no es lo mismo la representación del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República que la del Presidente de la República y sus actuaciones, quien actúa a través de su secretaría jurídica y de sus ministros según sea el ramo, citando las normas relativas a ello.<br><br>Indicó que no está dado en sede de tutela el análisis sobre la constitucionalidad de los actos administrativos proferidos por el Gobierno Nacional con ocasión de la declaratoria de emergencia económica, social y ecológica a raíz del COVID-19, sin que se puedan asumir los costos del traslado del accionante. | No allegó documentales más allá de las relacionadas con su facultad para representar a la entidad judicialmente |
| Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil | 20 de abril de 2020 | Presentó la normatividad que rigen las actividades de la entidad.<br><br>Estableció que el Gobierno Nacional con el fin de mitigar las consecuencias del virus COVID -19 expidió el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, a través del cual | No allegó documentales más allá de las relacionadas con su facultad para representar a la entidad judicialmente |

| | | | |
|---|---|---|---|
| | | se produjo la declaratoria de emergencia económica, social y ecológica.<br><br>Así mismo se produjo la expedición de los decretos 531 y 593 de 2020 a través de los cuales se dispuso la suspensión de transporte domestico por vía aérea con las únicas excepciones de (i) emergencia humanitaria, (ii) transporte de carga y mercancía y (iii) Caso fortuito o fuerza mayor.<br><br>Indicó que la entidad par la verificación de los vuelos que se realizan como medida excepcional aplica el procedimiento establecido para la autorización de sobrevuelos del espacio aéreo colombiano, que exige la realización de una solicitud junto con los documentos que la soporten para su estudio y aprobación por parte de la entidad.<br><br>Refirió que la entidad carece de legitimación, ya que ha cumplido con las funciones que normativamente le asisten, sin que pueda por cuenta propia gestionar o ejecutar el transporte aéreo de pasajeros.<br><br>Manifestó que no resulta vulneratorias a la libre locomoción las medidas adoptadas ya que se encaminan a la prevención de la propagación del COVID-19 en aras de proteger el interés general. | |
| Nación – Ministerio de Transporte | 14 de mayo de 2020 | Indicó que con ocasión de la emergencia desarrollada por el COVID-19 la entidad expidió el Decreto Legislativo No. 593 del 24 de abril de 2020, cuyo fin era dar competencia a los entes territoriales en materia de prevención del mencionado virus, señalando que son estas las autoridades encargadas de brindar la autorización para el traslado de un municipio a otro, no sin antes haber realizado el accionante la solicitud respectiva y encontrarse enmarcado dentro de las excepciones para su movilización.<br><br>Precisó que la página web de cada municipio cuenta con la información para el permiso de | No allegó documentales más allá de las relacionadas con su facultad para representar a la entidad judicialmente |

| | | | |
|---|---|---|---|
| | | desplazamiento, por lo cual la acción de tutela resulta improcedente. | |
| Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional – Dirección e Transito y Transporte | 14 de mayo de 2020 | Manifestó que la Dirección de Tránsito y Transporte de la Policía Nacional es una autoridad operativa de tránsito, por lo cual no le esta dado emitir permisos de circulación, sino que se limita a verificar el cumplimiento de las medidas impuestas a nivel nacional y municipal, relacionadas con el estado de emergencia cuya finalidad es evitar la propagación del COVID-19.<br><br>Solicitó que fuera declarada la falta de legitimación en la causa por pasiva de la entidad. | No allegó documentales más allá de las relacionadas con su facultad para representar a la entidad judicialmente |
| Municipio de Cúcuta – Alcaldía Municipal | 14 de mayo de 2020 | Adujo que es un hecho notorio la emergencia vivida por el COVID-19, estableciendo que la entidad se ha ceñido a los parámetros nacionalmente establecidos para tal fin. | No allegó documentales más allá de las relacionadas con su facultad para representar a la entidad judicialmente |
| Aerovías del Continente Americano – Avianca | 15 de mayo de 2020 | Afirmó que, conforme a la normatividad expedida con ocasión de la emergencia económica, social y ecológica, las actividades de transporte aéreo fueron restringidas, a tal punto que la Superintendencia de Transporte les prohibió la reprogramación de vuelos hasta nueva orden presidencial.<br><br>Seguido a ello indicó que la acción de tutela se torna improcedente, ya que las medidas obedecen a una fuerza mayor sobre la cual se carece de garantía. | No allegó documentales más allá de las relacionadas con su facultad para representar a la entidad judicialmente |

## 2. CONSIDERACIONES

Se decide la presente acción en ejercicio de la competencia atribuida por el artículo 86 de la Constitución Política y el artículo 37 del Decreto 2591 de 1991 en concordancia con el artículo 1 numeral 1 del Decreto 1382 del 2000 y el Decreto 1983 de 2017.

### 2.1. Problema Jurídico

Con base en las pruebas obrantes en el expediente se debe determinar si se amparará mediante fallo de tutela los derechos fundamentales a la vida, trabajo, propiedad, libertad de locomoción e información de Rafael Yezid Sus Cabrera, presuntamente vulnerados por acciones u omisiones de una o todas las autoridades accionadas y/o vinculadas, que impiden el retorno de la ciudad de Cúcuta a Bogotá del mentado accionante por vía aérea.

**2.2. Tesis del Despacho**

Se tutelará de oficio el derecho de acceso a la información del accionante en el sentido en que ni la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil y la Nación – Ministerio de Transporte poseen en sus portales web información clara sobre la posibilidad de retorno de quienes se encuentran exceptuados en los términos del numeral séptimo del Decreto 636 de 2020, pues si bien coinciden en afirmar que quien autoriza la realización de un vuelo es la primera entidad a través de un formulario, no obra en los medios web de la mentada entidad, así las cosas se requerirá para que ambas entidades le envíen por escrito el procedimiento a realizarse para el transporte doméstico, la primera por vía aérea y la segunda por vías aérea y terrestre, exponiendo todas aquellas previsiones y procedimientos que debe realizar el accionante, sin que ello implique la aceptación del traslado.

Con relación a las pretensiones expresadas por el demandante ha de indicarse que no se encuentran vulnerados sus derechos fundamentales, en principio porque se carece de perjuicio irremediable que haga presumir tal situación y seguido a ello las normas proferidas para la contención del COVID-19 resultan proporcionales a la situación sanitaria producida, razón por la cual los derechos invocados no se ven mermados, sino limitados razonablemente.

**3. ARGUMENTOS FÁCTICOS, JURÍDICOS Y ANÁLISIS DEL CASO CONCRETO**

**3.1. La procedencia de la acción de tutela**

La acción de tutela instituida en nuestra Constitución Política en su artículo 86, tiene como finalidad facilitar a las personas un mecanismo ágil, breve y sumario a fin de hacer respetar los derechos fundamentales constitucionales, cuando quiera que ellos resulten vulnerados o amenazados por la acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares en determinados casos, siempre que el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, sin que ello implique una instancia adicional a los procedimientos establecidos en las normas procesales pertinentes, figura regulada mediante los Decretos 2591 de 1991, 306 de 1992 y 1983 de 2017.

Dicha acción es un medio procesal específico que se contrae a la protección inmediata de los derechos fundamentales constitucionales afectados de manera actual e inminente, siempre que éstos se encuentren en cabeza de una persona o grupo determinado de personas, y conduce, previa solicitud, a la expedición de una declaración judicial que contenga una o varias órdenes de efectivo e inmediato cumplimiento, encaminadas a garantizar su protección.

Pero previo al análisis de procedibilidad se deben considerar los derechos fundamentales invocados:

**3.1.1. COVID-19 y normatividad desarrollada en torno a ello.**

La Organización Mundial de la Salud, "autoridad directiva y coordinadora en asuntos de sanidad internacional en el sistema de las Naciones Unidas", al hacer referencia a la nueva pandemia que afecta al mundo, señaló que:

> *"los coronavirus son una extensa familia de virus que pueden causar enfermedades tanto*

> *en animales como en humanos. En los humanos, se sabe que varios coronavirus causan infecciones respiratorias que pueden ir desde el resfriado común hasta enfermedades más graves como el síndrome respiratorio de Oriente Medio (MERS) y el síndrome respiratorio agudo severo (SRAS)*", (OMS, 2020)1.

No obstante, el Covid 19 es una enfermedad infecciosa perteneciente a este grupo que no había sido descubierto hasta que se produjo el brote en Wuhan (China) en diciembre de 2019. Los síntomas relacionados a esta enfermedad son "*fiebre, cansancio y tos seca*", "*Alrededor de 1 de cada 6 personas que contraen la COVID-19 desarrolla una enfermedad grave y tiene dificultad para respirar. Las personas mayores y las que padecen afecciones médicas subyacentes, como hipertensión arterial, problemas cardiacos o diabetes, tienen más probabilidades de desarrollar una enfermedad grave. En torno al 2% de las personas que han contraído la enfermedad han muerto*". (OMS, 2020)[2].

Por lo tanto, y luego de que ocho países informaran cada uno más de mil (1.000) casos en sus territorios, el director de la Organización Mundial de la Salud declaró oficialmente el coronavirus Covid 19 como una pandemia.

El presidente de la República de Colombia declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días calendario, por medio del Decreto 417 del 2020, el cual empezó a regir a partir de la fecha de su publicación, allí explicó:

> "*Primero, el siete de enero de 2020 la Organización Mundial de la Salud, identificó el nuevo coronavirus - COVID-19 y declaró este brote como emergencia de salud pública de importancia internacional; Segundo, el 6 de marzo de 2020 el Ministerio de Salud y de la Protección Social dio a conocer el primer caso de brote de enfermedad por coronavirus - COVID-19 en el territorio nacional; Tercero, el 11 de marzo de 2020 la Organización Mundial de la Salud declaró el actual brote de enfermedad por coronavirus - COVID-19 como una pandemia, esencialmente por la velocidad de su propagación y la escala de trasmisión; Cuarto, mediante Resolución número 385 del 12 de marzo de 2020, el ministro de Salud y Protección Social, de acuerdo con lo establecido en el artículo 69 de la Ley 1753 de 2015, declaró el estado de emergencia sanitaria por causa del nuevo coronavirus COVID-19 en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020 y, en virtud de la misma, adoptó una serie de medidas con el objeto de prevenir y controlar la propagación del COVID-19 y mitigar sus efectos*[3]",

Por lo expuesto ante las afectaciones en el sistema económico y social, el estado colombiano reconoció que el "*sistema de salud colombiano no se encuentra físicamente preparado para atender una emergencia en salud, quien no solo debe atender las necesidades de los directamente afectados, sino que tiene la responsabilidad de impedir la extensión de los efectos hacia todos los habitantes del país*"[4].

Posteriormente, "*mediante el Decreto 418 del 18 de marzo 2020 se dictaron medidas transitorias para expedir normas en materia de orden público, señalando la dirección del orden público con el objeto de prevenir y controlar la propagación del Coronavirus COVID-19 en el territorio nacional y mitigar sus efectos, en el marco de la emergencia sanitaria por*

---

[1] Organización Mundial de la Salud (2020). Preguntas y respuestas sobre la enfermedad por coronavirus (COVID-19). Organización Mundial de la Salud. https://www.who.int/es/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019.
[2] Organización Mundial de la Salud (2020). Preguntas y respuestas sobre la enfermedad por coronavirus (COVID-19). Organización Mundial de la Salud. https://www.who.int/es/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019.
[3] Presidente de la Republica de Colombia (17 de marzo 2020). Decreto 417 de 2020. Ministerio de Justicia. Sistema Único de Información Normativa. http://www.suinjuriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/30038962
[4] Presidente de la Republica de Colombia (20 de marzo 2020). Decreto 439 de 2020. Ministerio de Justicia. Sistema Único de Información Normativa. http://www.suinjuriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/ 30039018

*causa del coronavirus COVID-19, estará en cabeza presidente de la República*[5]", el Gobierno Nacional decretó el aislamiento preventivo de carácter obligatorio de todas las personas habitantes del territorio nacional del día 25 de marzo hasta el 13 de abril, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del coronavirus, dentro del cual se estableció la suspensión del transporte domestico por vía aérea, teniendo como únicas excepciones (i) la emergencia humanitaria, (ii) el transporte de carga y mercancía y (iii) caso fortuito o fuerza mayor.

El 6 de mayo de 2020 fue declarada nuevamente la Emergencia Económica, Social y Ecológica en el territorio Nacional, por el término de treinta (30) días calendario, según lo estableció el Decreto 637.

Así mismo, se ha prorrogado las medidas de aislamiento preventivo de carácter obligatorio en 4 periodos comprendidos del 13 de abril hasta el 27 de abril, desde el 27 de abril hasta el 11 de mayo del 2020, desde el 11 de mayo hasta el 25 de mayo y desde el 25 de mayo al 31 de mayo por medio de los decretos 531[6], 593[7], 636[8] y 689[9] del mismo año, por lo tanto, la restricción implementada con relación al transporte doméstico por vía aérea también ha sido prorrogada en los términos anteriormente expuestos con las tres excepciones ya referidas.

### 3.1.2 Suspensión de los derechos fundamentales en estado de emergencia.

Se recuerda que el gobierno nacional emitió los Decretos 417 de 2020[10] y 637 de 2020[11] declarando un estado de emergencia económica, social y ecológica.

Esta declaratoria de estado de emergencia se fundó en el artículo 215 de la constitución política que dispone las facultades extraordinarias del presidente de la república para conjurar las crisis que se originen en causas diferentes a la guerra Exterior y la grave perturbación del orden público, o cuando se constituya grave calamidad pública[12].

---

[5] Presidente de la Republica de Colombia (22 de marzo 2020). Decreto 457 de 2020. Ministerio de Justicia. Sistema Único de Información Normativa. http://www.suinjuriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/ 30038972

[6] Presidente de la Republica de Colombia (11 de abril 2020). Decreto 531 de 2020. Ministerio de Justicia. Sistema Único de Información Normativa. http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos /30039046

[7] Presidente de la Republica de Colombia (24 de abril 2020). Decreto 593 de 2020. Ministerio del Interior. Sistema Único de Información Normativa. http://www.suinjuriscol.gov.co/archivo/decretoscovid/DECRETO593DE2020.pdf

[8] Presidente de la Republica de Colombia (6 de mayo de 2020). Decreto 636 de 2020. Ministerio del Interior. Sistema Único de Información Normativa http://www.suin-juriscol.gov.co/archivo/decretoscovid/DECRETO636DE2020.pdf

[9] Presidente de la Republica de Colombia (22 de mayo de 2020). Decreto 636 de 2020. Ministerio del Interior. Sistema Único de Información Normativa http://www.suin-juriscol.gov.co/archivo/decretoscovid/DECRETO689DE2020.pdf

[10] Decreto 417 de 17 de marzo de 2020 de la Presidencia de la Republica Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional.

[11] Decreto 637 de 6 de mayo de 2020 de la Presidencia de la Republica Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional

[12] *"Cuando sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública, podrá el Presidente, con la firma de todos los ministros, declarar el Estado de Emergencia por períodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de noventa días en el año calendario.*
*Mediante tal declaración, que deberá ser motivada, podrá el presidente, con la firma de todos los ministros, dictar decretos con fuerza de ley, destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.*
*Estos decretos deberán referirse a materias que tengan relación directa y específica con el estado de emergencia, y podrán, en forma transitoria, establecer nuevos tributos o modificar los existentes. En estos últimos casos, las medidas dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso, durante el año siguiente, les otorgue carácter permanente.*
*El Gobierno, en el decreto que declare el Estado de Emergencia, señalará el término dentro del cual va a hacer uso de las facultades extraordinarias a que se refiere este artículo, y convocará al Congreso, si éste no se hallare reunido, para los diez días siguientes al vencimiento de dicho término.*
*(...)*
*El presidente de la República y los ministros serán responsables cuando declaren el Estado de Emergencia sin haberse presentado alguna de las circunstancias previstas en el inciso primero, y lo serán también por cualquier abuso cometido en el ejercicio de las facultades que la Constitución otorga al Gobierno durante la emergencia.*
*El Gobierno no podrá desmejorar los derechos sociales de los trabajadores mediante los decretos contemplados en este artículo.*
*PARAGRAFO. El Gobierno enviará a la Corte Constitucional al día siguiente de su expedición los decretos legislativos que*

Conforme a la Ley 137 de 1994 que regula los Estados de Guerra Exterior, Conmoción Interior y Emergencia Económica, Social y Ecológica, además reglamenta los poderes atribuidos al ejecutivo para superar la situación de emergencia que da origen a la declaratoria del estado de emergencia, y establecer los controles al ejercicio de las facultades excepcionales del Gobierno y las garantías para proteger los derechos humanos de conformidad con los tratados internacionales,[13] además estableció la prevalencia de los tratados internacionales en materia de derechos humanos ratificados por Colombia, en aplicación del principio *pro-homine* destacó la integralidad de inherencia de todos los derechos fundamentales al ser humano y su prohibición para suspenderlos[14].

Se observa que el sistema de protección de derechos humanos planteó una serie de garantías que son de carácter intangible y de las cuales se profesa, no podrá en ningún caso ser suspendido su ejercicio, además de establecer que los derechos que se vean afectados, suspendidos o limitados no deben ser afectados hasta su núcleo esencial. Entendiendo el núcleo esencial de un derecho desde lo definido por la corte constitucional en la sentencia c-511 de 2013[15]

El numeral dos del artículo 4 de la Ley 137 de 1994 indicó los derechos que deben se garantizados y no deben ser objeto de suspensión alguna[16] y conforme a su primer artículo ninguna disposición de la Convención, de la Convención Americana de Derechos Humanos, puede ser interpretada en el sentido de limitar el goce y ejercicio de cualquier derecho o libertad.

Estas garantías se dan también en el sistema universal de protección de derechos humanos en del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, al consagrarse en su artículo 4[17] que aun estados de emergencia que amenacen la vida y la existencia del estado no se podrán suspender las garantías consagradas en los artículos, 6, 7, 8, 15, 16, 18[18].

---

*dicte en uso de las facultades a que se refiera este artículo, para que aquella decida sobre su constitucionalidad. Si el Gobierno no cumpliere con el deber de enviarlos, la Corte Constitucional aprehenderá de oficio y en forma inmediata su conocimiento."12*

[13] Art. 2 de la ley 137 de 1994

[14] Ibid. Art 3.
*"La enunciación de los derechos y garantías contenidos en la Constitución y en los convenios internacionales vigentes, debe entenderse como negación de otros que, siendo inherentes a la persona humana, no figuren expresamente en ellos"*

[15] Corte constitucional colombiana C511 de 2013. Magistrado sustanciador: Nilson Pinilla Pinilla,
*"El núcleo esencial (de un DD FF) 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. 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".*

[16] *"el derecho a la vida y a la integridad personal; el derecho a no ser sometido a desaparición forzada, a torturas, ni a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica; la prohibición de la esclavitud, la servidumbre y la trata de seres humanos; la prohibición de las penas de destierro, prisión perpetua y confiscación; la libertad de conciencia; la libertad de religión; el principio de legalidad, de favorabilidad y de irretroactividad de la ley penal; el derecho a elegir y ser elegido; el derecho a contraer matrimonio y a la protección de la familia, los derechos del niño, a la protección por parte de su familia, de la sociedad y del Estado; el derecho a no ser condenado a prisión por deudas civiles; el derecho al habeas corpus .*
*Tampoco podrán ser suspendidas las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos"*

[17] Articulo 4 (1) En situaciones excepcionales que pongan en peligro la vida de la nación y cuya existencia haya sido proclamada oficialmente, los Estados Partes en el presente Pacto podrán adoptar disposiciones que, en la medida estrictamente limitada a las exigencias de la situación, suspendan las obligaciones contraídas en virtud de este Pacto, siempre que tales disposiciones no sean incompatibles con las demás obligaciones que les impone el derecho internacional y no entrañen discriminación alguna fundada únicamente en motivos de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social.

(2). La disposición precedente no autoriza suspensión alguna de los artículos 6, 7, 8 (párrafos 1 y 2), 11, 15, 16 y 18.

(3) Todo Estado Parte en el presente Pacto que haga uso del derecho de suspensión deberá informar inmediatamente a los demás Estados Parte en el presente Pacto, por conducto del Secretario General de las Naciones Unidas, de las disposiciones cuya aplicación haya suspendido y de los motivos que hayan suscitado la suspensión. Se hará una nueva comunicación por el mismo conducto en la fecha en que se haya dado por terminada tal suspensión, Observación general sobre su aplicación.

[18] "Artículo 6: derecho a la vida y a que no se reestablezca la pena de muerte en caso de haberse abolido con anterioridad,

El sistema interamericano de derechos humanos consagró en su artículo 27 que los estados parte de la CADH podrán en caso de guerra, de peligro público o de otra emergencia que amenace la independencia o seguridad podrán adoptar disposiciones adecuadas y temporales estrictamente justificadas y proporcionales, que suspendan las obligaciones contraídas en esa Convención, siempre que tales disposiciones no sean incompatibles con las demás obligaciones que les impone el derecho internacional y no entrañen discriminación alguna fundada en motivos de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social.'[9]

Además, existe un listado de derechos en la CADH de los cuales ningún Estado podrá suspender, los cuales son:

- El Derecho al Reconocimiento de la Personalidad Jurídica (artículo: 3);
- El Derecho a la Vida (artículo 4); en el caso Zambrano Vélez La Corte ha considerado reiteradamente que el derecho a la vida es un derecho humano fundamental, cuyo goce pleno es un prerrequisito para el disfrute de todos los demás derechos humanos, debido a lo cual, no son admisibles enfoques restrictivos del mismo. De conformidad con el artículo 27.2 de la Convención este derecho forma parte del núcleo inderogable, pues se encuentra consagrado como uno de los derechos que no puede ser suspendido en casos de guerra, peligro público u otras amenazas a la independencia o seguridad de los Estados Parte.[20]
- El Derecho a la Integridad Personal (artículo 5); el caso Neira Alegría y otros, la Corte se refirió al alcance del recurso de Habeas Corpus y a la prohibición de suspender derechos inalienables durante los Estados de Excepción (artículos 7.6 y 27.2 de la Convención). Consideró que fueron infringidos, debido a la aplicación de los Decretos que declararon el estado de emergencia en determinadas provincias y Zona Militar Restringida en el penal. Si bien dichos decretos no suspendieron de manera expresa el recurso de hábeas corpus, de hecho, el cumplimiento que se dio a ambos decretos produjo la ineficacia del instrumento tutelar, y, por tanto, su suspensión en perjuicio de las presuntas víctimas. El hábeas corpus era el procedimiento idóneo para que la autoridad judicial pudiese investigar y conocer el paradero de las tres personas a que se refiere el caso.[21]
- La Prohibición de la Esclavitud y Servidumbre (artículo 6);
- El Principio de Legalidad y de Retroactividad de la ley penal favorable (artículo 9);
- La Libertad de Conciencia y de Religión (artículo 12);
- La Protección a la Familia (artículo 17);
- El Derecho al Nombre (artículo18);
- Los Derechos del Niño (artículo19);

---

ni la de aplicarse sino a los delitos más grave en los países en que no se ha abolido su aplicación.
Artículo 7. Derecho a no ser sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes. En particular, nadie será sometido sin su libre consentimiento a experimentos médicos o científicos.
Artículo 8. No ser sometido a esclavitud (todas las formas) ni ser sometido a servidumbre.
Artículo 11. No ser encarcelado por el solo hecho de no poder cumplir una obligación contractual.
Artículo 15. No violarse el principio de legalidad y de retroactividad de la ley penal favorable.
Artículo 16. El derecho a la personalidad jurídica a ninguna persona o grupo social.
Artículo18. La libertad de pensamiento, de conciencia y de religión y a no ser coaccionado para menoscabar su libertad de tener o de adoptar la religión o las creencias de su elección".

[19] Convención Americana Sobre Derechos Humanos artículo 27.2.
[20] Caso Zambrano Vélez seriec_166_esp par 78.
[21] Caso Neira Alegría y otros. - seriec_20-par 80-86.

- El Derecho a la Nacionalidad (artículo 20),
- Los Derechos Políticos artículo (artículo 23) 140. Los derechos políticos son derechos humanos de importancia fundamental dentro del sistema interamericano que se relacionan estrechamente con otros derechos consagrados en la Convención Americana como la libertad de expresión, la libertad de reunión y la libertad de asociación y que, en conjunto, hacen posible el juego democrático. La Corte destaca la importancia que tienen los derechos políticos y recuerda que la Convención Americana, en su artículo 27, prohíbe su suspensión y la de las garantías judiciales indispensables para la protección de éstos[22]
- Las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos (artículos 8 y 25).

  El artículo 7 (Derecho a la Libertad Personal) en su inciso 6 reconoce y regula el **recurso de hábeas corpus**[23]

- **El debido proceso legal**. En la Opinión Consultiva 9/87, la Corte señaló que: "El concepto de debido proceso legal recogido por el artículo 8 de la Convención debe entenderse como aplicable, en lo esencial, a todas las garantías judiciales referidas en la Convención Americana, aun bajo el régimen de suspensión regulado por el artículo 27 de la misma".[24]

Es decir que la interpretación del artículo 27.2 debe hacerse, de "buena fe", y una conclusión que implique "suprimir el goce o ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en la Convención o a limitarlos en mayor medida debe partir de la consideración de que es un precepto concebido sólo para situaciones excepcionales, se aplica únicamente *"en caso de guerra, de peligro público o de otra emergencia que amenace la independencia o seguridad del Estado Parte"*. Aun entonces, autoriza solamente la suspensión de ciertos derechos y libertades, y ello " en la medida y por el tiempo estrictamente limitados a las exigencias de la situación ". Las disposiciones que se adopten, además, no deben violar otras obligaciones internacionales del Estado Parte, ni deben entrañar " discriminación alguna fundada en motivos de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social ".[25]

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos CIDH expidió una serie de recomendaciones a los estados parte para conjurar los estados de excepción que se han venido dando por cuenta del Covid-19, en tanto, la Resolución 01 de 2020 estableció en los párrafos 20 al 37 una serie de recomendaciones especiales para tener en cuenta a la hora de aplicar los estados de excepción y en camino de no afectar los derechos fundamentales según lo dispuesto en el artículo 27 de la CADH, y así "[a]*segurar que cualquier restricción o suspensión adoptada tenga sustento en la mejor evidencia científica y considere, de manera previa a su adopción y durante su implementación, los particulares efectos que puede tener sobre los grupos más vulnerables con el fin de asegurar que su impacto no sea especialmente desproporcionado mediante la adopción de las medidas positivas que resulten necesarias*"[26].

---

[22] Caso Castañeda Gutman vs. estados unidos mexicanos sentencia de 6 de agosto de 2008 (excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas) seriec_184 par 140.
[23] Corte Interamericana de Derechos Humanos Caso Loayza Tamayo Vs. Perú Sentencia de 17 de septiembre de 1997 (Fondo) seriec_33-par 50.
[24] Opinión Consultiva 9/87. seriea_09.par30.
[25] Corte Interamericana de Derechos Humanos opinión consultiva oc-8/87 del 30 de enero de 1987 seriea_08_par_19.
[26] "Estados de excepción, restricciones a las libertades fundamentales y Estado de Derecho
20. Asegurar que toda restricción o limitación que se imponga a los derechos humanos con la finalidad de protección de la salud en el marco de la pandemia COVID-19 cumpla con los requisitos establecidos por el derecho internacional de los derechos humanos. En particular, dichas restricciones deben cumplir con el principio de legalidad, ser necesarias en una sociedad democrática y, por ende, resultar estrictamente proporcionales para atender la finalidad legítima de proteger la salud.
21. Asegurar que en caso de establecerse un estado de excepción: i) se justifique que existe una excepcionalidad de la situación de emergencia en cuanto a su gravedad, inminencia e intensidad que constituye una amenaza real a la

independencia o seguridad del Estado; ii) la suspensión de algunos derechos y garantías sea únicamente por el tiempo estrictamente limitado a las exigencias de la situación; iii) las disposiciones que sean adoptadas resulten proporcionales, en particular, que la suspensión de derechos o garantías constituya el único medio para hacer frente a la situación, que no pueda ser enfrentada mediante el uso de las atribuciones ordinarias de las autoridades estatales, y que las medidas adoptadas no generen una mayor afectación al derecho que será suspendido en comparación con el beneficio obtenido; y iv) las disposiciones adoptadas no sean incompatibles con las demás obligaciones que impone el derecho internacional, y no entrañen discriminación alguna fundada, en particular, con motivos de raza, color, sexo, idioma religión u origen social.
22. Asegurar que ninguna medida de excepción sea, en sí misma o por sus efectos, discriminatoria y contraria al derecho internacional. Un estado de excepción no debe ser utilizado para generar propaganda a favor de la guerra o apología del odio nacional, racial o religioso que constituya incitación a la discriminación, hostilidad o violencia. 13
23. Abstenerse de suspender el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica; el derecho a la vida; el derecho a la integridad personal y la prohibición de tortura, tratos inhumanos, crueles y degradantes; la prohibición de esclavitud y servidumbre; el principio de legalidad y retroactividad. la libertad de conciencia y religión; la protección a la familia; el derecho al nombre; los derechos de la niñez; el derecho a la nacionalidad, y los derechos políticos.
24. Abstenerse de suspender procedimientos judiciales idóneos para garantizar la plenitud del ejercicio de los derechos y libertades, entre ellos las acciones de hábeas corpus y amparo para controlar las actuaciones de las autoridades, incluyendo las restricciones a la libertad personal en dicho contexto. Estas garantías deben ejercitarse bajo el marco y principios del debido proceso legal.
25. Asegurar que la proclamación de un estado de excepción sea realizada de conformidad con el marco constitucional y demás disposiciones que rijan tal actuación, y que se identifiquen expresamente los derechos cuyo pleno goce será limitado, así como el ámbito temporal y geográfico que justifica tal excepción.
26. Informar inmediatamente, en casos de suspensión de los derechos humanos, a los demás Estados parte de la Convención Americana, por conducto del Secretario General de la Organización de los Estados Americanos, sobre las disposiciones cuya aplicación haya sido suspendida, los motivos que hayan suscitado la suspensión y la fecha en que se haya dado por terminada tal suspensión. La Comisión recomienda a los Estados que no son parte de dicho tratado la adopción de dicha práctica, como salvaguardia para prevenir el abuso de las facultades excepcionales de suspensión y como medio idóneo de solidaridad y cooperación entre los Estados miembros respecto de las medidas que pueden ser adoptadas para enfrentar la emergencia.
27. Asegurar que cualquier restricción o suspensión adoptada tenga sustento en la mejor evidencia científica y considere, de manera previa a su adopción y durante su implementación, los particulares efectos que puede tener sobre los grupos más vulnerables con el fin de asegurar que su impacto no sea especialmente desproporcionado mediante la adopción de las medidas positivas que resulten necesarias. Asimismo, toda decisión y medida que sea adoptada en este contexto debe considerar de manera especialmente relevante, la perspectiva de género, interseccional, lingüística e intercultural. 28. Asegurar la existencia de medios idóneos para el control de las disposiciones que se dicten en una situación de emergencia. Las autoridades deben evaluar permanentemente la necesidad de mantener la vigencia de cada una de las medidas temporales de suspensión o restricción adoptadas. 29. Abstenerse de restringir el trabajo y la circulación de las y los periodistas y personas defensoras de derechos humanos que cumplen una función central durante la emergencia de salud pública, con el objeto de informar y monitorear las acciones del Estado. Los Estados no deben incluir a los comunicadores en las restricciones de circulación y tienen la obligación de permitir el acceso a las conferencias de prensa oficiales a todos los medios, sin discriminación por línea editorial, a excepción de las medidas necesarias y proporcionales 14 para proteger la salud. Al mismo tiempo, los Estados deben respetar la reserva de sus fuentes informativas y evaluar la situación particular de riesgo de los periodistas y trabajadores de la comunicación, establecer medidas de bio protección adecuadas y facilitarles acceso prioritario a evaluar su propio estado de salud.
30. Garantizar que defensoras y defensores de derechos humanos puedan realizar su labor de defensa e información en el contexto de la pandemia. Abstenerse de perseguir o detener a las personas defensoras de derechos humanos por la vigilancia que realizan respecto de la actuación del Estado ante la pandemia y frente a las eventuales vulneraciones a los derechos fundamentales, lo que incluye no someterles a procesos civiles o penales por sus opiniones, no detenerlas con base en el uso de figuras penales amplias o ambiguas, ni exponerlas al riesgo de sufrir ataques físicos o virtuales.
31. Respetar la prohibición de censura previa y abstenerse de bloquear total o parcialmente sitios de medios de comunicación, plataformas o cuentas particulares en Internet. Garantizar el acceso más amplio e inmediato al servicio de Internet a toda la población y desarrollar medidas positivas para reducir de manera rápida la brecha digital que enfrentan los grupos vulnerables y con menores ingresos. No se puede justificar la imposición de restricciones al acceso a Internet por motivos de orden público o seguridad nacional.
32. Asegurar el derecho de acceso a la información pública en el marco de la emergencia generada por el COVID-19 y no establecer limitaciones generales basadas en razones de seguridad u orden público. Los órganos que garantizan este derecho y los sujetos obligados deben otorgar prioridad a las solicitudes de acceso a la información relacionadas con la emergencia de salud pública, así como informar proactivamente, en formatos abiertos y de manera accesible a todos los grupos en situación de vulnerabilidad, de forma desagregada sobre los impactos de la pandemia y los gastos de emergencia, desagregados de acuerdo con las mejores prácticas internacionales. En los casos de postergación de los plazos de solicitudes de información en asuntos no vinculados a la pandemia, los Estados deberán fundamentar la negativa, establecer un espacio temporal para cumplir la obligación y admitir la apelación de estas resoluciones.
33. Asegurar que cualquier responsabilidad ulterior que se pretenda imponer por la difusión de información u opiniones, basada en la protección de los intereses de salud pública –aun de manera temporal–, se establezca por ley, de modo proporcional al interés imperioso que la justifica y se ajuste estrechamente al logro de ese legítimo objetivo.
34. Observar un especial cuidado en los pronunciamientos y declaraciones de los funcionarios públicos con altas responsabilidades respecto de la evolución de la pandemia. En las actuales circunstancias, constituye un deber que las autoridades estatales informen a la población, y al pronunciarse al respecto, deben actuar con diligencia y contar en forma razonable con base científica. También, deben recordar que están expuestos a un mayor escrutinio y a la crítica pública, aun en períodos especiales. Los gobiernos y las empresas de Internet deben atender y combatir de forma transparente la desinformación que circula respecto de la pandemia. 15
35. Proteger el derecho a la privacidad y los datos personales de la población, especialmente de la información personal sensible de los pacientes y personas sometidas a exámenes durante la pandemia. Los Estados, prestadores de salud, empresas y otros actores económicos involucrados en los esfuerzos de contención y tratamiento de la pandemia, deberán obtener el consentimiento al recabar y compartir datos sensibles de tales personas. Solo deben almacenar los datos personales recabados durante la emergencia con el fin limitado de combatir la pandemia, sin compartirlos con fines comerciales o de otra naturaleza. Las personas afectadas y pacientes conservarán el derecho a cancelación de sus datos sensibles.
36. Asegurar que, en caso de recurrir a herramientas de vigilancia digital para determinar, acompañar o contener la expansión de la epidemia y el seguimiento de personas afectadas, éstas deben ser estrictamente limitadas, tanto en términos de propósito como de tiempo, y proteger rigurosamente los derechos individuales, el principio de no discriminación y las libertades fundamentales. Los Estados deben transparentar las herramientas de vigilancia que estén utilizando y su finalidad, así como poner en marcha mecanismos de supervisión independientes del uso de estas tecnologías de vigilancia, y los canales y mecanismos seguros para recepción de denuncias y reclamaciones.
37. Garantizar que no se realicen detenciones arbitrarias durante la vigencia de estados de emergencia o restricciones a la circulación de las personas, y que toda detención cuente con el debido control judicial, de conformidad con los estándares.

Sobre la procedencia de la tutela en estados de excepción[27] la Corte Constitucional en la sentencia SU-257 de 1997 preciso que: *"durante el Estado de Conmoción Interior... el presidente de la República goza de un poder discrecional más amplio -que no absoluto-, el juez de tutela debe actuar con prudencia, esto quiere decir que ha de ponderar de manera equilibrada los derechos, valores y principios constitucionales que inciden y pueden afectarse en el asunto bajo examen."*[28].

*En dicha sentencia la alta Corte "... indicó que las autoridades no obtienen patente de corso para desconocer o atropellar los derechos fundamentales, aunque les sea posible restringirlos razonablemente..."*[29].

En específico sobre la libertad de locomoción en estados de excepción, *"no puede ser obstruida por la autoridad sino en los casos y bajo las circunstancias que el ordenamiento constitucional y los tratados internacionales sobre derechos humanos autorizan". Pero la ley "... por razones de prevalencia del interés general, establecer reglas que obliguen al individuo y le resten posibilidades de movimiento en el territorio, pero le está vedado soslayar los principios, valores y derechos constitucionales".*[30]

Y la Corte también enmarcó los límites a la afectación al derecho a libertad de locomoción "... ***Siempre que la medida en concreto guarde relación exclusiva, directa y específica con las causas que han determinado la perturbación, está facultado para imponer límites a dicho ejercicio con el fin de lograr el restablecimiento de la normalidad.*** *Se trata de la imposición de obligaciones o prohibiciones extraordinarias, pero* ***razonables,*** *que el Estado exige a los particulares para sostener la estabilidad institucional, la pacífica convivencia y la seguridad jurídica, no menos que la eficacia de los demás derechos y libertades."*[31]

Al ejercer el control automático de constitucionalidad del respectivo proyecto de ley estatutaria, y en lo referente al tema de las restricciones, la Corte declaró, en Sentencia C-179 de 1994 que *"[d]urante los estados de excepción, especialmente en el caso de guerra exterior o conmoción interior, el legislador está autorizado para establecer restricciones a la libre circulación y residencia de las personas; en consecuencia, el Presidente de la República, en dichos períodos, puede válidamente señalar las limitaciones que las circunstancias hagan aconsejable, por razones de seguridad nacional o de orden público, como para proteger la vida de las personas, su salud, u otros de sus derechos fundamentales".*[32].

Entonces, *"... la Corte Constitucional puntualizó 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 constitucionales"*[33].

---

[27] De conformidad con los criterios establecidos por la Corte Interamericana, los estados de excepción o de emergencia tienen como única justificación válida la defensa del sistema democrático, entendiendo por tal aquel que establece límites infranqueables en cuanto a la vigencia constante de ciertos derechos esenciales de la persona humana. De esta manera, el Estado de derecho es el marco jurídico de regulación de los estados de excepción. La única justificación es la defensa del orden democrático, el que a su vez está definido no como un sistema político sino como un conjunto de valores que se apoya en el conjunto de los derechos humanos. Estado de derecho, democracia y derechos humanos conforman así una unidad que la emergencia no puede romper ni en forma excepcional ni transitoria

[28] Corte constitucional colombiana sentencia SU- 257 de 1997 Magistrado Ponente: Dr. JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

[29] Ibid.

[30] Corte constitucional colombiana sentencia SU- 257 de 1997 Magistrado Ponente: Dr. JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

[31] Ibid.

[32] Ibid.

[33] Idem

En sentencia C511 de 2013 estimo que el derecho de la libertad no es *incondicional*, pues es posible establecer limitaciones a su ejercicio, *"buscando conciliarla con otros derechos o con los principios rectores de todo el sistema"*. Lo anterior, sin que tales restricciones conlleven la *"supresión o el desvanecimiento del derecho fundamental"*, pues se entiende que no pueden desconocer su núcleo esencial, no siendo posible que el ejercicio de tal libertad sea impracticable, a través de medidas que impidan su ejercicio en su *"sustrato mínimo e inviolable"*[34]

Igualmente, en esta providencia, la Corte puntualizó 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 constitucionales.

### 3.1.3. Aplicación del derecho internacional en el marco de la pandemia del covid-19 y breve comparación de las medidas adoptadas por Colombia en relación con otros países.

El Derecho Internacional de los Derechos Humanos garantiza el cumplimiento de los deberes de los Estados y los gobiernos respecto de la protección en general de los derechos humanos y, claro, para el caso específico, frente a la protección de los derechos humanos en el marco de la pandemia mundial del COVID 19. Brinda elementos esenciales sobre los límites en las medidas o actuaciones que realizan y toman los gobiernos en sus países, pues si bien el escenario de pandemia puede hacer que se limiten algunos derechos, no se puede llegar a menoscabar la obligación de respeto por los derechos humanos en su núcleo esencial; las medidas deben cumplir con pautas de necesidad, proporcionalidad y, sobre todo, velar por el respeto de la dignidad humana. Por supuesto, también pugna por la no omisión en los deberes que deben aplicar y hacer cumplir los gobiernos para la protección de los derechos humanos.

Algunas normas internacionales aplicables:

- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Ley 74 de 1968).[35]
  - Artículo 12, numeral 2, literal C.
  - Artículo 6, numeral 1.
  - Artículo 7, literal B.
- Principios de Siracusa[36].
- OIT - Recomendación sobre el empleo y el trabajo decente para la paz y la resiliencia, 2017 (núm. 205).[37]
- Protocolo Facultativo de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (Ley 984 de 2005).[38]

A continuación, describiremos algunas respuestas que brindó el Derecho Internacional frente a problemas relevantes que surgen en el marco de la pandemia mundial del COVID-19 y se presenta, además, algunas comparaciones de las medidas adoptadas por

---

[34] Corte constitucional Sentencia C-511 del 2013 MP Nilson Pinilla Pinilla
[35] Disponible en: https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx
[36] Disponible en: https://www.civilisac.org/civilis/wp-content/uploads/principios-de-siracusa-1.pdf
[37] Disponible en: https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:3330503
[38] Disponible en: https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/OPCEDAW.aspx

el gobierno de Colombia en relación con otros países[39].

### a. Protección del derecho a la información

Resulta indispensable proteger la emisión y el acceso a la información, pues será esta la manera en que se pueda hacer una difusión general de los riesgos de la enfermedad. A través de los medios de difusión de información con los que hoy se cuenta, se tendrá la posibilidad, en cuanto la cobertura lo permita, de allegar la información indispensable que las personas necesitan para hacerle frente al riesgo de contagio e infección. Que las personas sepan las medidas preventivas que deben tomar, los riesgos que deben evitar, las actuaciones que deben realizar en casos necesarios, las líneas de comunicación puestas a disposición, y los demás paquetes de información relacionados, resulta indispensable para evitar afectaciones catastróficas en cuando a la vida se refiere. De ahí la importancia de la protección del derecho a la información en el contexto que hoy se tiene.

En el marco del Derecho Internacional, los Estados y los gobiernos tienen la obligación de garantizar tanto el acceso a la información como la emisión; es decir, no puede aferrarse a tesis negacionistas de la enfermedad y pretender restringir la información que se opuesta a su posición adoptada. Deberá entonces el Estado garantizar que circule de manera libre información certera sobre todos los temas relacionados con la enfermedad y, como se dijo, garantizar también que lo emisores de información tengan las condiciones de libertad necesarias para difundir las noticias relacionadas. La Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos afirmó que: *"La salud humana [...] también depende del acceso a información precisa sobre la naturaleza de las amenazas y los medios para protegerse a sí mismo, a su familia y su comunidad."*[40].

En el caso colombiano, se puede afirmar que este derecho hasta el momento se ha garantizado y que el gobierno adoptó medidas acordes con las exigencias que plantea el Derecho Internacional. A diferencia de países como China y Tailandia, en Colombia, a través de los medios de comunicación tradicionales, se le dio rápida difusión al avance global de la enfermedad epidémica, permitiendo que los ciudadanos tuvieran conocimiento de la gravedad que ameritaba la situación. A pesar de que las medidas tardías adoptadas por el gobierno puedan ser sumamente criticables, se puede decir que frente al derecho al acceso a la información ha mantenido una posición garante.

### b. Protección de los trabajadores de la salud

En cuanto la garantía del derecho a la salud en las condiciones de epidemia actual se tiene que los trabajadores de la salud son los que se enfrentan directamente con la epidemia: son ellos y ellas los encargados de aplicar los protocolos necesarios, de tomar las medidas preventivas y de las demás actuaciones profilácticas necesarias en situaciones como las que hoy acontecen. Además de la importancia que en sí mismos tienen, los trabajadores de la salud también son importantes toda vez que, sin ellos y el ejercicio de su profesión, la población en general se vería realmente afectada: no podría haber atención a los infectados y sería complejo el panorama en cuanto a la prevención se refiere. Por ello el evidente papel trascendente que tiene los trabajadores de la salud en las circunstancias actuales.

---

[39] Human Rights Watch *COVID-19: Una lista de verificación de derechos humanos*. Recuperado de: https://www.hrw.org/es/news/2020/04/21/covid-19-una-lista-de-verificacion-de-derechos-humanos

[40] Disponible en: https://www.hchr.org.co/index.php/informacion-publica/comunicados-de-prensa/comunicados-del-alto-comisionado-en-el-mundo/9146-hay-que-tomar-medidas-urgentes-para-evitar-que-el-covid-19-cause-estragos-en-las-prisiones.

Ademas del deber de los Estados y los gobiernos de garantizar un adecuado acceso al sistema de salud, el Derecho Internacional también les exige una especial protección para con los trabajadores que se enfrentan directamente a la epidemia que avanza. Deberán garantizar las condiciones mínimas necesarias para que estos trabajadores puedan prestar adecuadamente el servicio; esto es: brindando las herramientas de protección indispensables para efectuar el trabajo, garantizando la remuneración y el descanso. Además de ello, deberían garantizar un programa social destinado a acompañar a los trabajadores infectados a través del ejercicio de su profesión y también a sus respectivas familias. La Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos afirmó que: *"Se necesitan con urgencia fondos públicos y privados para garantizar que el equipo de protección y otros suministros médicos estén universalmente disponibles y accesibles. Los Estados y las empresas deben garantizar que se eliminen los obstáculos financieros y que se proporcionen suministros sin costo para los países de bajos ingresos."*[41]

En Colombia, las condiciones para los trabajadores de la salud que debe garantizar el gobierno y el Estado en general, ni se están ni se han dado. El sistema de salud, con la epidemia, ha entrado en un estado peor; ni se le garantiza las herramientas necesarias para su protección, ni se les responde por los salarios correspondientes. Lo mayoría de los trabajadores de la salud, puede afirmarse, trabajan más por convicción moral y profesional, que por espera de una recompensa material a su labor. En comparación con otros países, la crisis de los sistemas de salud no es muy diferente; la privatización del servicio excluye a inmensas cantidades de gente y, ante circunstancias como en las que nos encontramos, la capacidad del sistema de salud pública se ve altamente mermada.

### c. Protección de los trabajadores en general

En relación con los demás trabajadores, existe la perdida de millones de empleos. Ante una recesión económica mundial, según las teorías ortodoxas de las economías de mercado, la consecuencia sería el aumento de la tasa de desempleo; en términos materiales de los que se habla es de personas y familias que quedaran sin una fuente de ingresos para su existencia mínima. Como es evidente, de este hecho derivaran múltiples consecuencias negativas en el ámbito social, aunadas con las que existían antes de la epidemia.

El Derecho Internacional de los Derechos Humanos, así como también la Organización Internacional del Trabajo – OIT – exige a los Estados y los gobiernos un compromiso especial con la protección de los y las trabajadoras. En primera medida, exige una prevención en la perdida de los empleos, es decir, en evitar que las plazas de trabajo desparezcan; esto bien puede ser a través de compromisos directos con las empresas o con alivios económicos indirectos, dicen los "liberales". El gobierno también deberá garantizar que, en caso contrario, los desempleados sigan contando con el acceso al sistema de seguridad social, sobre todo en el acceso a la salud. Por supuesto exige que no se ponga en riesgo a las y los trabajadores exponiéndolos a actividades laborales que puedan llegar a que estos contraigan la enfermedad.

En esta materia apenas se puede empezar a observar los senderos que tomará el gobierno colombiano. A causa de la cuarentena nacional obligatoria – con algunas excepciones – los trabajadores que tienen la posibilidad han estado resguardados en sus hogares (la mayoría de los trabajadores no lo han hecho pues el trabajo informal representa una gran parte de esta población); desde el 27 de abril el gobierno nacional dispuso algunos protocolos que deberán seguir las empresas que quieran que sus

[41] Disponible en:: https://www.hchr.org.co/index.php/informacion-publica/comunicados-de-prensa/comunicados-del-alto-comisionado-en-el-mundo/9188-covid-19-heroes-de-la-salud-necesitan-proteccion-experto-onu

trabajadores retomen sus actividades. Queda por ver si sus exigencias se aplican en rigor. En comparación con otros países, puede decirse que el gobierno nacional está actuando con cautela; Estados Unidos, por ejemplo, intenta una reapertura de su economía de manera más agresiva[42].

**d. Protección de la población penitenciaria**

La población penitenciaria tiene la característica, por lo menos el ámbito que en Colombia se conoce, de tener agrupadas a un gran número de personas en espacios reducidos. Hay manifiesta gravedad ante este hecho, pues al ser la epidemia transmisible fácilmente, en poblaciones como esta aumenta de forma exponencial el riesgo de contagio; y aumenta también la complejidad de atender la propagación que pueda producirse.

Ante este riesgo, el Derecho Internacional exige a los Estados y los gobiernos, aplicar medidas que protejan a la población penitenciaria. Entre otras, algunas medidas pueden ser: reducir la población penitenciaria permitiendo la libertad anticipada de sujetos con comisiones de delitos menores o no de bajo riego; permitir que sujetos con avanzada edad puedan cumplir sus condenas fuera de las instalaciones penitenciarias; aplicar procedimientos preventivos en las instalaciones penitenciarias; tener coordinación permanente con instituciones de salud que permitan un manejo más adecuado en situaciones de contagio. La Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos afirmó que: *"Es esencial que en los planes para afrontar la crisis los gobiernos aborden la situación de las personas reclusas, a fin de protegerlas y proteger también al personal de los centros, los visitantes y, por supuesto, al conjunto de la sociedad."*[43]

En Colombia este es un problema de mayor relevancia pues a este riesgo le antecede una crisis de hacinamiento de la población penitenciaria. Para le fecha ya se han presentado algunos brotes de la epidemia en centros penitenciarios, siendo difícil el manejo que se la ha podido dar a la situación. En comparación con otros países la problemática penitenciaria no es muy diferente: el sistema penal que se usa en la mayoría de Estados, aunado a circunstancias sociales y económicas propias de cada nación, trae como consecuencia un gran número de personas privadas de la libertad; sin embargo, esto no es excusa para que el gobierno de Colombia sea indiferente a la gran probabilidad de muerte de las personas que hacen parte de la población penitenciaria: debió y debe tomar medidas que garanticen una protección especial para con estos sujetos.

**e. Protección de las Mujeres**

Este es un punto que reviste especial importancia. La mujer, podemos decir, se enfrentan a diversas situaciones: una en cuanto a su salud física y otra en cuando a su salud y estabilidad afectiva y emocional. En cuando a su salud física, la restricción a los sistemas de salud puede afectar su cuidado permanente de los métodos anticonceptivos y de la atención prenatal y posnatal y a la asistencia durante el parto, en los casos en que pueda darse.

La protección por los derechos humanos le exige a los Estados y gobiernos que empleen procedimientos y herramientas que permitan a la mujer tener un respaldo psicológico en sus actividades diarias; además, cuando existan casos de maltrato físico, disponer de líneas de atención inmediatas para su protección material. La Alta Comisionada de las

---

[42] Organización Internacional del Trabajo. *Las normas de la OIT y el COVID-19 (coronavirus).* Recuperado de: https://www.ilo.org/global/standards/WCMS_739939/lang--es/index.htm

[43] Disponible en: https://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25745&LangID=S

Naciones Unidas para los Derechos Humanos afirmó que: *"Se necesitan medidas específicas para reducir la repercusión de la crisis sobre las mujeres. En el hogar, las niñas y las mujeres desempeñan la mayor parte de las tareas domésticas, lo que implica un estrés adicional sobre su vida profesional."*[44]

En el caso colombiano, puntualmente de Bogotá, la alcaldía distrital dispuso canales de comunicación, en alianza con diferentes almacenes de cadena, para posibilitarle a las mujeres poner en conocimientos de las entidades competentes la situación que atraviesen. No obstante, las medidas siguen siendo insuficientes; gran número de mujeres siguen siendo violentadas de diversas formas y la situación se ha intensificado con la cuarentena que se sigue viviendo.

### 3.1.4. Diferencias entre el estudio de inconstitucionalidad de los decretos de emergencia con relación al análisis en tutela de la Corte Constitucional.

Ante la ocurrencia de una emergencia económica, social o ecológica en el territorio colombiano, el presidente tiene la facultad de decretar estado de excepción, el cual le permite expedir decretos con fuerza de ley. Estos decretos-ley, pasan a un control jurisdiccional en cabeza de la Corte Constitucional, control que comprende los aspectos formales y materiales que debe analizar el juzgador al momento de examinar tanto la declaratoria del estado de excepción como las medidas adoptadas bajo este. Todo ello sobre el conocimiento de la supremacía de la Carta[45], como lo afirma también doctrina con Kelsen cuando menciona que las normas de la constitución determinan no solo la creación sino también el contenido de las normas futuras cuando excluye las restricciones a las libertades o la admisión a las desigualdades[46].

Así las cosas, se debe tener en cuenta que ante el peligro que implican los poderes excepcionales otorgados al gobierno nacional durante la emergencia económica, social o ecológica, sus decisiones son objeto de estudio por parte de la Corte Constitucional, que desarrolla el control constitucional automático

El modelo de control constitucional automático está presente en la constitución de 1991 en el artículo 241 numeral 7, donde el constituyente confió la guarda de la integridad y supremacía de la constitución a la Corte, para efectuar el análisis debido en los estados de excepción, la protección de los derechos y principios establecidos en esta.

La Corte no solamente se limita a revisar si los decretos que declaren los estados de excepción están firmados por el Presidente y los Ministros en su totalidad, que se encuentre definido el periodo para el que se declara dentro del límite de la Constitución[47] y que la declaración haya sido motivada, sino que se acoge también a un criterio de integralidad, en el que el control de constitucionalidad también se hace sobre los valores materiales presentes en la constitución.[48]

Es entonces en la Sentencia C-004 de 1992 que el máximo tribunal constitucional dejó

---

[44] ONU, Oficina del Alto Comisionado para América del Sur. *Directrices relativas a COVID-19*. Recuperado de: https://acnudh.org/directrices-relativas-a-covid-19/

[45] Constitución Política de Colombia de 1991. Artículo 4º "La Constitución es norma de normas. En todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales".

[46] Kelsen, Hans. Contribuciones a la Teoría Pura del Derecho. 4ª ed., Biblioteca de Ética, Filosofía del Derecho y Política. Centro Editor de América Latina, Buenos Aires, 1999.

[47] C.Const. C-327/2003, A. Beltrán Sierra. En: (https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/C-327-03.htm) Consultado en 27.04.2020
En esta la declaración de inexequibilidad dio debido a que el decreto estudiado estipulaba la prórroga del estado de excepción por más de 90 días, contrario a lo establecido en el artículo 213 de la Carta Política.

[48] Sainz Moreno, Fernando. "La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional" de Eduardo García de Enterría. Revista Española de Derecho Constitucional, Madrid, 1982 En: (https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/2060073.pdf) Consultado en: (29.04.2020)

fijadas las bases sobre las cuales se ejercerá el control de constitucionalidad automática de la declaratoria de estado de excepción y sus consecuencias, estableciendo que debe ser integral, es decir, de mérito y no solo de forma pues "ni en el Estado de Sitio, menos en el de Emergencia, puede haber actos discrecionales, omnímodos, actividades que el Gobierno pueda desarrollar arbitrariamente"[49]. Este modelo de examen asegura la primacía de la constitución como Norma de Normas, dando valor al papel que el mismo constituyente ha dejado sobre la Corte[50], en la sentencia antes citada además se advierte conforme lo consagra la Carta que en las actuaciones de los órganos de la administración de justicia es imperativa la prevalencia del derecho sustancial[51].

Seguido a ello, ha de observarse que en sentencia C-300 de 1994[52], se pronunció sobre la existencia del supuesto fáctico de conmoción, perturbación al orden público ya que en este caso se declaró la inconstitucionalidad debido a que, si bien el deficiente funcionamiento del Estado podría permitir el decreto de estado de conmoción interior, para ello el ejecutivo debe hacer un esfuerzo de demostración, que no sucedió, y el juzgador no puede admitir la laxitud del control en esta materia.

Misma línea se siguió en la sentencia C-466 de 1995[53] donde además se retomó la sentencia C-004 de 1992, y se afirmó que la situación de crónica perturbación al orden público puede alimentar tesis que sacrifican el ordenamiento constitucional y por tanto la Corte no lo comparte. Como exigencia adicional se plasma que la situación de la que se deriva no pueda ser abordada mediante eficiente y oportuno ejercicio de facultades ordinarias[54]. Más adelante en sentencia C-802 de 2002[55] se incluyó que el control de constitucionalidad automático plantea la necesidad de verificar el presupuesto fáctico, valorativo y agregar un juicio sobre la suficiencia de las medidas ordinarias de policía para saber así si incurrió en una apreciación arbitraria o error manifiesto[56].

Mediante sentencia C-063 de 2002[57], en las consideraciones se establece que en lo que respecta al control judicial la Constitución de 1991, los tratados de derechos humanos que conforman el bloque de constitucionalidad, las normas del derecho internacional humanitario, la Ley Estatutaria 137 de 1994 determinan el control constitucional que se va a ejercer sobre el mismo y prohíbe su suspensión, de ello se observa un enfoque en evitar los abusos del ejecutivo por declaratorias injustificadas de estados de excepción, proteger la separación de poderes así como su equilibrio y garantizar el disfrute de los derechos inherentes al ser humano.

En conclusión, sobre ello la Corte considera que todo el contenido normativo apunta a que el juez constitucional examine la presencia de un supuesto fáctico, el análisis del presupuesto valorativo y la insuficiencia de las medidas ordinarias de policía para restaurar el orden público[58]. El régimen de excepción debe estar sometido a los más estrictos controles, para garantizar el equilibrio de poderes y proteger de forma efectiva los derechos y garantías constitucionales.

---

[49] C.Const. C-004/1992, E. Cifuentes Muñoz. En: (https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1992/C-004-92.htm) Consultado en: 27.04.2020
[50] Constitución Política de Colombia de 1991. Artículo 241 *"A la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución"*
[51] C.Const. C-004/1992, E. Cifuentes Muñoz. En: (https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1992/C-004-92.htm) Consultado en: 27.04.2020
[52] C. Const. C-300/1994, E. Cifuentes Muñoz. En: (https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1994/C-300-94.htm) Consultado en: 27.04.2020
[53] C. Const. C-466/1995. C. Gaviria Díaz. En: (https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1995/C-466-95.htm) Consultado en: 27.04.2020
[54] Idem
[55] C. Const. C-802/2002, J. Córdoba Triviño. En: (https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/C-802-02.htm) Consultado en: 28.04.2020
[56] Idem
[57] C. Const. C-063/2002, J. Córdoba Triviño. En: (https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/C-063-02.htm) Consultado en: 28.04.2020
[58] C. Const. C-063/1994, A. Martínez Caballero. En: (https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1994/c-063-94.htm) Consultado en: 28.04.2020

Por otra parte, en la Constitución Política de 1991, Capítulo 6 "De los estados de excepción" se menciona de forma expresa, como antes se citó, la no suspensión de los derechos, entre ellos el derecho y acción constitucional de tutela, así como la no interrupción del normal funcionamiento de las ramas del poder público.

En la Ley 137 de 1994 "Por la cual se regulan los estados de excepción en Colombia", en su artículo 57 dice: *"La acción de tutela procede aun durante los Estados de Excepción, en los términos establecidos en la Constitución y en las disposiciones legales vigentes que la reglamentan. Por lo tanto, su presentación y tramitación no podrán ser condicionadas o restringidas"*.

En el Decreto 2591 de 1991 se consagra en el artículo 1 párrafo segundo que *"La acción de tutela procederá aún bajo los estados de excepción. Cuando la medida excepcional se refiere a derechos, la tutela se podrá ejercer por lo menos para defender su contenido esencial, sin perjuicio de las limitaciones que la Constitución autorice y de lo que establezca la correspondiente ley estatutaria de los estados de excepción"*.

Sobre ello la sentencia C-018 de 1993 establece que el anterior artículo no predica una suspensión de los derechos humanos, ni las libertades fundamentales, ni las reglas de derecho internacional humanitario al tenor del numeral 2° del artículo 214 de la Constitución, sino que se debe entender en el sentido de que ni siquiera en los estados de excepción podrá eliminarse de plano la tutela.

Al 20 de abril de 2020 la Corte Constitucional ya ha asumido el control automático de 72 decretos leyes expedidos en desarrollo por la emergencia del COVID-19, repartidos de forma equitativa entre todos sus magistrados[59]. En los acuerdos proferidos por el Consejo Superior de la Judicatura y en especial en el PCSJA20-11546 del 25 de abril de 2020[60] se ha manifestado que se exceptúan de la suspensión de términos judiciales las acciones de tutela y los habeas corpus, y en el parágrafo se reitera que los despachos judiciales no remitirán los expedientes de acciones de tutela a la Corte Constitucional hasta tanto no se levante la suspensión de términos de la revisión eventual.

Mientras el control de constitucionalidad de los decretos legislativos se hace de forma automática, para los casos de tutelas cuya motivación se encuentre en la actual contingencia estas deberán ser estudiadas por los despachos judiciales y su remisión a la Corte Constitucional no se hará hasta que se levante la suspensión de términos. Esto lleva a referirse al artículo 43 de la Ley 270 de 1996, cuando establece que también ejercen jurisdicción constitucional excepcionalmente, para cada caso en concreto, los jueces y las corporaciones que deban proferir las decisiones de tutela o resolver acciones o recursos previstos para la aplicación de los derechos constitucionales, pero a diferencia del control realizado por la Corte Constitucional los efectos de estas solo son para las partes.

### 3.1.5 Normativa relacionada con la circulación y el transporte doméstico por vía aérea

Ante la situación generada por la propagación del COVID-19, el Gobierno Nacional ha expedido una serie de normativas en torno a la contención de los efectos nocivos que produzca la misma.

Como bien se estableció se dio la declaratoria en dos ocasiones de la emergencia

---

[59] C.Const. Boletín N° 50. En: (https://www.corteconstitucional.gov.co/noticia.php?Corte-Constitucional-asume-el-control-autom%C3%A1tico-de-72-decretos-leyes-expedidos-en-el-desarrollo-por-la-emergencia-del-COVID-19-8890)
[60] Consejo Superior de la Judicatura. Presidencia En: (https://www.ramajudicial.gov.co/web/medidas-covid19/acuerdos)

económica, social y ecológica, y en cuatro oportunidades se ha decretado el aislamiento preventivo que va hasta el 31 de mayo de 2020.

Dentro de las medidas adoptadas se establecieron excepciones para la circulación de personas en actividades específicas, tales se contemplaron inicialmente en el Decreto 593 del 24 de abril de 2020, y fueron ampliadas a 46 numerales a través del Decreto 636 de 6 de mayo de 2020, disposiciones que fueron prorrogadas en su totalidad por el Decreto 689 del 22 de mayo de 2020.

El Decreto 636 de 6 de mayo de 2020, prorrogado hasta el 31 de mayo de 2020, dispone en su artículo séptimo que se encuentra suspendido el transporte domestico vía aérea, contemplando tres excepciones (i) emergencia humanitaria, (ii) El transporte de carga y mercancía y (iii) caso fortuito o fuerza mayor.

### 3.1.7. La libertad de locomoción y el principio de Solidaridad Social

En sentencias del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, secciones segunda y tercera, números de radicado 25000-23-15-000-2020-00426-00 y 25 000 2315 000 2020 00429 00, respectivamente, hicieron alusión a estos derechos en temas similares y resaltaron el artículo 24 de la Constitución Política de Colombia, donde se establece que "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.", explicando que este derecho tiene relación con la libertad personal y cuando existe una familia, con el derecho a la protección de misma.

La Sentencia T-747 de 2015 recordó que existen, convenios y tratados internacionales que han incorporado la libertad de locomoción, entre los cuales está el artículo 13 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y el artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, donde se resalta que este derecho no podrá ser objeto de restricciones a menos que (i) estén previstas en la ley y, (ii) sea necesario para la protección de la seguridad nacional, el orden o moral pública, la salud o los derechos y libertades de terceros, recordando lo dicho por esa misma alta Corte en la Sentencia T-257 de 1993, así:

> *"La Constitución faculta al legislador para establecer limitaciones a la libertad de locomoción. Estas pueden ser necesarias cuando el orden público se encuentre gravemente alterado. Igualmente pueden justificarse, entre otras, por razones de planeación rural o urbana, por motivos culturales o para proteger zonas de reserva natural. La misma Constitución prevé un tratamiento especial para el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina (art. 310). De la Constitución también se derivan obvias restricciones a esa libertad en la propiedad privada (art. 58), y en los resguardos indígenas (arts. 319 y 330), ya que estas normas establecen que la propiedad de los resguardos es colectiva y no enajenable y facultan a los Consejos Indígenas para velar por la aplicación de las normas legales sobre usos del suelo y poblamiento de sus territorios. Y en las zonas de reserva natural, como se deduce de la norma constitucional que protege el derecho al ambiente sano (art. 79), con la preservación de las áreas de especial importancia ecológica"*[34].

Y la misma Corte aclaró que la libertad de locomoción no es un derecho absoluto por lo cual está sujeto a restricciones, es afectado legítimamente cuando se da aplicación de sanciones penales, e incluso la jurisprudencia constitucional ha reconocido su limitación, porque es necesario hacer una interpretación armónica de la función social de la propiedad (art. 58 CP), la prevalencia del interés general (art. 1 CP), la protección de la integridad del espacio público (art. 82 CP) y la igualdad (art. 13 CP) y la libertad de locomoción (art. 24 CP).

En este caso, ante la situación generalizada por la pandemia a nivel mundial, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, formuló entre sus recomendaciones:

> *"Garantizar el derecho de regreso y la migración de retorno a los Estados y territorios de origen o nacionalidad, a través de acciones de cooperación, intercambio de información y apoyo logístico entre los Estados correspondientes, con atención a los protocolos sanitarios requeridos y considerando de manera particular el derecho de las personas apátridas de retornar a los países de residencia habitual, y garantizando el principio de respeto a la unidad familiar." (Artículo 60 de la Resolución No. 1/2020 Pandemia y Derechos Humanos en Las Américas, Adoptada el 10 de abril de 2020).*

Entonces la limitación de los derechos fundamentales como el de locomoción en situaciones de un Estado de Emergencia es legítima, siempre que no se vulnere el núdeo esencial del derecho y se garanticen mecanismos eficaces para su debido ejercicio66.

### 3.1.8 Derecho al trabajo

La Constitución Política de Colombia contempla el trabajo como un valor propio de los fines del Estado, como un derecho y como una obligación social, ello de conformidad con lo establecido en el preámbulo y el artículo 25.

Así las cosas, ha establecido el máximo tribunal de lo Constitucional en sentencia C-200 de 2019 que el desarrollo del artículo 53 de la Constitución Política Nacional comprende los siguientes aspectos:

(i) la igualdad de oportunidades para los trabajadores;
(ii) la remuneración mínima vital y móvil, proporcional a la cantidad y calidad de trabajo;
(iii) la estabilidad en el empleo;
(iv) la irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en normas laborales;
(v) las facultades para transigir y conciliar sobre derechos inciertos y discutibles;
(vi) la situación más favorable al trabajador en caso de duda en la aplicación e interpretación de las fuentes formales de derecho;
(vii) la primacía de la realidad sobre formalidades estabiecidas por los sujetos de las relaciones laborales;
(viii) la garantía a la seguridad social, la capacitación, el adiestramiento y el descanso necesario; y
(ix) la protección especial a la mujer, a la maternidad y al trabajador menor de edad.

Así mismo sostiene la Corte Constitucional que el trabajo se desarrolla en tres dimensiones la primera como valor fundante del Estado al orientar las políticas públicas y medidas legislativas, como derecho fundamental con contenidos progresivos y como principio rector de las normas que se produzcan en materia laboral.

### 3.1.9 Derecho a la propiedad

El derecho a la propiedad desde 1991 no es de carácter absoluto, posee limitaciones de tipo legislativo y el ejercicio de una función social, acorde con los principios del estado social de derecho, con el fin de preservar los intereses sociales.

### 3.2. Caso concreto

Así las cosas, se debe señalar que la accionante pretende que se le tutelen sus derechos a la vida, libertad de locomoción, trabajo y propiedad y con ello que las accionadas realicen todas las acciones necesarias para su traslado vía aérea de la ciudad de Cúcuta a Bogotá.

Del material probatorio aportado en el proceso y conforme a la normatividad expuesta en los acápites anteriores se debe amparar el derecho de acceso a la información en la presente acción, por las razones que se establecen a continuación:

Se debe establecer que la acción de tutela resulta procedente primero porque el accionante en ningún momento pretende debatir el contenido de los decretos legislativos y administrativos, proferidos por el gobierno nacional con ocasión de la declaratoria de emergencia generada a partir del COVID-19.

El Decreto 636 de 2020 es claro en permitir el tránsito aéreo doméstico con fines humanitarios, de caso fortuito o fuerza mayor y para transporte de carga, cuyo tramite según se adujo en la guía ABC para las operaciones aéreas [61] publicada por el Ministerio de Transporte se tiene que la autorización para ello es expedida por la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil.

Sin embargo, consultada la normativa e información obrante en la página web de la Aeronáutica Civil no resulta claro cuál es el protocolo que debe seguir alguien que se pretenda desplazar domésticamente por vía aérea en caso de emergencia humanitaria, fuerza mayor o caso fortuito, se desconoce cuál es el procedimiento que un ciudadano debe seguir en tal caso y donde puede allegar la documentación que sustente su situación, situación que si resulta vulneratoria del acceso a la información, máxime ante una circunstancia tan difícil como la que se ha venido manejando relacionada con el COVID-19.

De tal manera, qué, si bien existen normas que permitirían al accionante movilizarse, estas carecen de un procedimiento que materialmente pueda hacer accesible tal posibilidad, en caso de demostrarse que se encuentra enmarcado en las mentadas causales, ya que ninguna de las dos entidades ofrece información clara sobre los protocolos y formularios que debe registrar alguien que presente las mentadas dificultades de movilidad y requiera su traslado vía aérea.

Igualmente, consultada la guía sobre transporte terrestre, se tiene que este no es eficaz para el regreso del accionante y la información es limitada para conocer las posibilidades de locomoción de Cúcuta a Bogotá.

Así las cosas, resulta evidente que el accionante ha visto limitado su derecho al acceso a la información, en aquellos procedimientos relativos a la posibilidad de movilidad de Cúcuta a Bogotá, ya que las dos entidades encargadas de establecer las pautas y protocolos para el transporte domestico exceptuado por vía aérea no brindan la información necesaria sobre lo que debe realizar el ciudadano que requiera tal servicio, así como tampoco es claro el manejo del transporte intermunicipal para un recorrido tan extenso.

No obstante, de la lectura del escrito de tutela y las pruebas allegadas, no encuentra que el demandante alegue la existencia de situaciones que particularmente hagan presumir la existencia de un perjuicio irremediable, ya que no manifestó una merma en su mínimo vital, tampoco una causal de extrema urgencia, que haga necesario e indispensable la

---

[61] https://www.mintransporte.gov.co/publicaciones/8309/guia-y-abc/

tutela de los demás derechos enunciados, que si bien se han visto limitados con el aislamiento preventivo, este posee una proporcionalidad y racionalidad cuyo fin es evitar la propagación del COVID-19, es decir, la primacía de intereses particulares como los alegados por el accionante, frente a intereses generales.

Con relación a las accionadas Distrito Capital – Secretaría de Movilidad, Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional – Dirección de Tránsito y Transporte, Municipio de Cúcuta – Alcaldía Municipal y Avianca, no se observa que se hubiesen ejecutado acciones que vulneren los derechos fundamentales del señor Sus Cabrera.

En consecuencia, se ordenará lo siguiente:

- A Carmen Ligia Valderrama Rojas, en su calidad de Viceministra de Transporte del Ministerio de Transporte, que envíe por escrito el procedimiento a realizarse para el transporte doméstico, la primera por vía aérea y terrestre según las excepciones para su movilidad, exponiendo todas aquellas previsiones y procedimientos que debe realizar el accionante, sin que ello implique la aceptación del traslado.

- A Lucas Rodríguez Gómez, en su calidad de Director de la Oficina de Transporte Aéreo de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, que envíe por escrito el procedimiento a realizarse para el transporte doméstico por vía aérea según las excepciones para su movilidad, exponiendo todas aquellas previsiones y procedimientos que debe realizar el accionante, sin que ello implique la aceptación del traslado.

En mérito de lo expuesto, el **JUZGADO SESENTA Y UNO (61) ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ** administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

FALLA:

**PRIMERO: TUTELAR** el derecho fundamental de acceso a la información Rafael Yezid Sus Cabrera.

**SEGUNDO:** En consecuencia, **ORDENAR** a:

- A Carmen Ligia Valderrama Rojas, en su calidad de Viceministra de Transporte del Ministerio de Transporte, que envíe por escrito el procedimiento a realizarse para el transporte doméstico, la primera por vía aérea y terrestre según las excepciones para su movilidad, exponiendo todas aquellas previsiones y procedimientos que debe realizar el accionante, sin que ello implique la aceptación del traslado.

- A Lucas Rodríguez Gómez, en su calidad de Director de la Oficina de Transporte Aéreo de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, que envíe por escrito el procedimiento a realizarse para el transporte doméstico por vía aérea según las excepciones para su movilidad, exponiendo todas aquellas previsiones y procedimientos que debe realizar el accionante, sin que ello implique la aceptación del traslado.

**TERCERO:** Negar las demás pretensiones

**CUARTO:** Notifíquese esta decisión en los términos previstos en el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

**QUINTO:** Contra la presente decisión procede la impugnación ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca dentro de los tres (3) días siguientes a su notificación. En el evento de no ser impugnado el expediente se remitirá a la Corte Constitucional para su eventual revisión (art. 31 Decreto 2591 de 1991)

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

EDITH ALARCÓN BERNAL.
JUEZ

CAM