



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO  
JUZGADO CUARENTA Y CINCO CIVIL  
DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ D.C.**  
[j45cctobt@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:j45cctobt@cendoj.ramajudicial.gov.co)

Bogotá D.C., doce (12) de mayo de dos mil veinte (2020)

**Rad:** 11001310304520200002600  
**Accionante:** DIEGO DE JESÚS BEDOYA LADINO  
**Accionada:** MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES – CANCELLERÍA DE COLOMBIA, CONSULADO DE COLOMBIA EN LIMA – PERÚ, EMBAJADA DE COLOMBIA EN LIMA – PERÚ y AERONAÚTICA CIVIL COLOMBIANA  
**Vinculada:** PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, MINISTERIO DE TRANSPORTE, MIGRACIÓN COLOMBIA, DEFENSORIA DEL PUEBLO

Procede el despacho a resolver la acción de tutela de la referencia, previo el estudio de los siguientes,

### **I. ANTECEDENTES**

Como soporte fáctico de su solicitud, indica el accionante que el día 2 de marzo de 2020 ingreso a la República de Perú por la vía terrestre con fines turísticos. Señala que, el 14 de marzo se encontraba haciendo eco turismo en Tingo María a 12 horas de trayecto a Lima, en el sector conocido como “la bella durmiente”, a aproximadamente 1 hora de de Tingo María; sector, que por su condición topográfica, en muchos lugares no tiene acceso a los sistemas de telecomunicación e internet.

El día 15 de marzo, se decreta en Perú toque de queda y cierre de operaciones de movilidad terrestre y de pasajeros. El 17 de marzo, el Gobierno colombiano decreta el cierre de aeropuertos.

Indica que por esas razones, le fue imposible transportarse del sector de la “bella durmiente” hacia Lima antes de la fecha de cierre de aeropuertos en Colombia.

Menciona que el Gobierno peruano dio alcance a la norma suprema 044 de 2020 decretada el 15 de marzo, a través del decreto supremo 045 de 2020 e indicó entre otras cosas:

*“Artículo 1. – Medidas de protección para personas peruanas y extranjeras.*

*Se habilita excepcionalmente a la Dirección General de Aeronáutica Civil del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, en el marco de sus competencia, para que brinde las autorizaciones o permisos que correspondan a los vuelos nacionales e internacionales*

*necesarios para facilitar la repatriación de personas peruanas a territorial nacional y de extranjeros a sus respectivos países de residencia.”<sup>1</sup>*

Además indica el accionante, que el presupuesto destinado para ese viaje, se le está agotando de manera rápida, ya que el poco alimento que logra conseguir es muy costoso y no de muy buena calidad, lo que considera, afecta sus derechos fundamentales de salud, vida digna y mínimo vital. Precisa que no puede cumplir con una cuarentena para no ser contagiado con la Covid-19, además, de estar consumiendo alimentos en mal estado, por ser lo único que puede conseguir.

Señala que mediante correo enviado el 20 de marzo, ha enviado correos electrónicos presentando solicitudes respetuosas al consulado, a la cancillería y al sistema integral de trámites al ciudadano solicitando se le incluya o informe sobre vuelos humanitarios de repatriación, manifestando tener actualizada su localización en el registro consular; he informando tener el dinero para cubrir los gastos del vuelo humanitario de repatriación.

También hace mención que tales entidades le han indicado que ya tiene la información sobre su caso, pero no le han dado una solución de fondo. Señala que si hijo, mediante correo electrónico elevó solicitud ante la cancillería y allí se respondieron que *“sus comentarios serán remitidos al consulado de Colombia en Lima, para que se adelanten las acciones a que hubiere lugar.”*

## II. PETICIONES DEL ACTOR

Procura el accionante que las accionadas se pronuncien desde sus dependencias de qué medidas se están adoptando a fin que se le protejan sus derechos fundamentales a la libre locomoción, salud, vida digna, mínimo vital y se ordene a la Cancillería de Colombia en Lima, adelantar los trámites de un vuelo en el que pueda ser repatriado de Perú a Colombia.

## III. ACTUACIÓN PROCESAL

1. Asumido el conocimiento de la acción por parte de esta Oficina Judicial se envió comunicación a las entidades accionadas, para que ejerciera el derecho de defensa y se pronunciará sobre los hechos base de esta acción. Así mismo, se procuró la vinculación a este juicio constitucional de la PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, MINISTERIO DE TRANSPORTE y MIGRACIÓN COLOMBIA y DEFENSORÍA DEL PUEBLO.

2. En tiempo, a través de apoderada judicial la **PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA – NACIÓN y DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA** se opuso a la acción argumentando una falta de legitimación por pasiva, por cuanto lo actos que emite el Gobierno Nacional, están representado por la cabeza del Ministerio o del

---

<sup>1</sup><https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/decreto-supremo-que-precisa-los-alcances-del-articulo-8-del-decreto-supremo-n-045-2020-pcm-1865035-1/>

Director correspondiente que los haya emitido. Indica además, que no es posible conceder el amparo solicitado a partir de simples suposiciones sobre hechos futuros para precaver hipotéticas vulneraciones a derechos fundamentales; tal como se detalló en fallo de tutela del 14 de abril de 2020 por parte del Tribunal Administrativo de Cundinamarca Sección Segunda, Subsección D. De otro lado, hace mención, a que ninguna de las circunstancias señaladas por el accionante en su escrito tutelar, dan a entender que su situación y carga es distinta a la que la mayoría de los colombianos de toda condición social esté soportando en mayor o menor medida. Y que, independientemente de que se esté fuera del país o no, TODOS estamos asumiendo el costo social, familiar, económico y laboral que traen consigo las medidas tomadas para hacerle frente a la Covid-19 en el país luego del primer caso registrado.

Precisa, la inexistencia de vulneración de derecho fundamental alguno y la necesidad de ponderación de derechos por parte del Juez de tutela, teniendo en cuenta todas las consideraciones generales y prioritarias en las que debe ocuparse el Estado colombiano. Así las cosas, es impostergable que quien acciona viaje o puede acudir a los medios ordinarios y someterse a las reglas establecidas en la *“Resolución 1032 del 8 de abril de 2020 por medio de la cual se establece el Protocolo para el regreso al país, de ciudadanos colombianos y extranjeros residentes permanentes, que se encuentren en condición vulnerable en el extranjero y se dictan otras disposiciones.”*, siendo esta la forma que brinda el Estado para que los ciudadanos nacionales o extranjeros residentes en el país la posibilidad de retornar al territorio colombiano.

Insiste, en que se analice, si el accionante está soportando una carga superior a la que soportan TODOS los colombianos y que amerite el amparo constitucional, todo, en aras de no tomar decisiones que pueden llegar a comprometer los recursos públicos que están destinados a otros temas (calmar el hambre de quienes en verdad padecen la fuerza de la medida de aislamiento o destinados a preparar el Sistema de Salud para lo realmente grave que se viene a partir del 27 de abril cuando se empiece a levantar paulatinamente la medida de aislamiento preventivo, y destinados a recuperar la economía y evitar la tragedia de una recesión económica.

3. A su turno, el **MINISTERIO DE TRANSPORTE** se opone a la propositividad de la acción de tutela por i) falta de legitimación en la causa, ii) ninguna autoridad puede ejercer funciones distintas a las que le atribuye la Constitución y la Ley y iii) de las competencias asignadas a la Cancillería de Colombia.

Dentro del escrito de defensa se indica, que en la tutela no hay un solo hecho o circunstancia que explique la vinculación, toda vez que las situaciones debatidas que configuran la presunta violación deben ser revisadas por la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE MIGRACIÓN COLOMBIA y es este organismo el que ha definido en la Resolución 1032 del 8 de abril de 2020, las directrices en materia migratoria para aquellos ciudadanos colombianos y extranjeros residentes permanentes en Colombia, que deseen retornar al país. En razón de ello, solicita la improcedencia de la acción de tutela y por la inexistencia de un perjuicio irremediable que no puede acreditarse con la información proporcionada por el accionante en el escrito de tutela.

4. Por su parte, la **Unidad Administrativa Especial de Migración Colombia UAEMC**, solicita denegar las pretensiones solicitadas y desvincular a la entidad por configurarse la falta de legitimación en la causa por pasiva y procede a realizar el relato cronológico de las situaciones que se han presentado.

Señala que el accionante salió del país el 8 de febrero de 2020 con destino a Quito, por el puesto de control migratorio de Ipiales. Advierte que desde el 7 de enero de 2020, la Organización Mundial de la Salud identificó un brote denominado Covid-19 declarando la emergencia de salud pública de importancia internacional, recomendó el 9 de marzo, que los países tomaran medidas que dieran respuesta a la situación que se presenta. Esas recomendaciones en el caso de Colombia, se han venido implementando por el Ministerio de Salud desde el 10 de marzo de 2020, entre las cuales, se pueden mencionar el aislamiento y cuarentena hasta el 30 de mayo de 2020 para las personas provenientes de la República de China, Italia, Francia y España (Resolución 380 del 10 de marzo de 2020).

Posteriormente, en Resolución 385 del 12 de marzo de 2020 del Ministerio de Salud, se declaró la emergencia sanitaria y se adoptaron como medidas suspender eventos en los que se aglomeren alrededor de 500 personas y prohíbe el atraque, desembarque, cargue y descargue de pasajeros de naves marítimas, entre otros. El 16 de marzo, el Ministerio del Interior expidió el Decreto 412, en donde se amplió el cierre de fronteras terrestres, marítimas y fluviales con las Repúblicas de Panamá, Ecuador, Perú y Brasil desde el 17 de marzo y hasta el 30 de mayo de 2020.

Teniendo en cuenta la propagación del coronavirus (Covid-19), el Gobierno Nacional, mediante Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional. En virtud de la emergencia declarada se expidió el Decreto 439 del 20 de marzo de 2020 mediante el cual suspendió la llegada de vuelos internacionales a partir del 23 de marzo de 2020 y por un período de 30 días, en todos los aeropuertos del país, exceptuando el ingreso los vuelos en caso de emergencia humanitaria, caso fortuito y fuerza mayor.

Señala, que para ellos es claro, que el accionante desde el 7 de enero de 2020, era conocedor de la Emergencia de Salud Pública de importancia internacional con ocasión al nuevo brote Covid-19 y que aún así, bajo su libre albedrío y riesgo propio decidió viajar, lo cual denota su falta de diligencia para haber cancelado o postergado su viaje, pues era evidente que el accionante podría verse afectado por las medidas que pudiesen adoptar los diferentes países. Hace mención que el Estado colombiano ha realizado varios vuelos de carácter humanitario, encontrando que para el caso de Perú se han realizado vuelos desde Lima y Cusco los días 10 y 13 de abril de los corrientes, en los que se repatriaron 280 ciudadanos colombianos.

Por otro lado, indica que esta clase de vuelos deben ser autorizados de manera coordinada por la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil y el Ministerio de Relaciones Exteriores, toda vez que es

esa cartera la encargada de prestar ayuda a los ciudadanos colombianos que se encuentren en distintos países.

Iguamente precisa, que no existe vulneración alguno a los derechos alegados por el accionante, pues su petición se fundamenta en suposiciones hipotéticas de conclusiones subjetivas frente a los efectos personales por la decisión de protección de la vida del aislamiento con ocasión de la pandemia generada por el covid-19 o que no han sucedido aún.

5. A su turno, el **MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES** pretende que se declare la improcedencia de la acción de tutela por cuanto esa cartera ministerial carece de competencia para ordenar la realización de vuelos comerciales y / o de carácter humanitario.

Dentro de la contestación hace referencia a las gestiones que el Gobierno Nacional ha adelantado en el ámbito migratorio, consular y diplomático, así como aquellas que hacen referencia a las particularidades del caso. En cuanto a las primeras, refiere que dadas la directrices de la Organización Mundial de la Salud se instó a los Estados para que adoptaran medidas urgentes y restrictivas para proteger y preservar el derecho a la vida y a la salud de la humanidad. Precisa, que según los reportes de la OMS, Perú se encuentra en una situación de alto contagio comunitario por el covid-19, situación que genere un alto riesgo de contagio ante la población asintomática y portadora del virus que en un eventual vuelo humanitario pueden afectar la seguridad sanitaria y salud pública del país.

Señala que la situación del cierre de fronteras, es una compleja situación humanitaria en la cual se encuentran más de 430 connacionales dentro del territorio nacional del Perú, situación similar en la que viven cerca de 3570 connacionales en 54 países alrededor del mundo; quienes solicitan asistencia de parte del Ministerio de Relaciones Exteriores, entidad que no cuenta con competencia, ni recursos para garantizar vivienda, alimentación y servicios a este volumen de connacionales.

Indica que, con ocasión de los decretos de la Emergencia, se ordenó el cierre de fronteras y por ello la Unidad Administrativa Especial de Migración Colombia expedió la Resolución No. 1032 del 8 de abril de 2020 en la que se establece el *“protocolo para el regreso al país de los ciudadanos colombianos y extranjeros residentes permanentes, que se encuentren en condición vulnerable en el extranjero.”* En consecuencia de ello, los Consulados de Colombia iniciaron el 26 de marzo un proceso de registro de connacionales para un diagnóstico consular. Esta información fue suministrada a los connacionales, remitiéndole un modelo de acta en la que se indicaban los elementos sugeridos en la mencionada resolución.

Por otro lado, frente a las gestiones particulares del caso, en donde se indicó que debían solicitarse ante las autoridades peruanas respectivas la información necesaria relacionada con el asunto; señala que una vez implementado el Decreto Supremo 044 de 2020, que declaró el Estado de Emergencia Nacional en la República del Perú, el Consulado de Colombia en Lima – Perú estableció canales de comunicación directos con las autoridades competentes del Perú, así como con las aerolíneas

que tiene rutas aéreas entre Colombia y Perú, para estudiar la posibilidad de cubrir vuelos especiales que permitieran el retorno de los colombianos desde Lima y Cusco, entre otras opciones. Ejemplo de ello, se tiene el vuelo especial AV5052 del 21 de marzo y que permitió el retorno de aproximadamente 180 connacionales. Un segundo vuelo, el 10 de abril que permitió el reingreso de 112 connacionales. Y se gestionó un tercer vuelo que trasladó a 169 connacionales en la ruta Cusco – Lima – Bogotá, el 13 de abril. Esto da cuenta que el Consulado de Colombia en Lima ha tenido la permanente disposición a organizar todos los vuelos que sean requeridos, sin embargo, esa actividad requiere el concurso no solo de las autoridades colombianas, sino de la autorización por parte de la República del Perú.

Otra gestión consular realizada, el Consulado de Colombia en Lima, remitió al Ministerio de Salud del Perú comunicación CPELM No. 512 del 24 de marzo de 2020, mediante el cual acudió al criterio humanitario y solicitó la prestación de servicios de salud a la población colombiana que a razón del Decreto Supremo 044 de 2020 han quedado varados por el aislamiento obligatorio. Por otra lado, mediante comunicación CPELM No. 511 del 24 de marzo de 2020 solicitó a la Alcaldía Metropolitana de Lima, evaluar el establecimiento de albergues que pudiesen acoger a la comunidad colombiana afectadas por las medidas allí adoptadas. De igual manera, mediante comunicaciones CPELM Nos. 546 y 578 de fecha 4 y 15 de abril de 2020, ha reiterado la solicitud anterior, teniendo en cuenta que la declaratoria de la emergencia nacional continuaba, imposibilitando el regreso de los connacionales.

6. En tiempo, la **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE AERONÁUTICA CIVIL**, se opone a la prosperidad de la acción de tutela, por cuanto esa entidad no es la competente para realizar las gestiones de repatriación de los connacionales que se encuentren en el extranjero.

Comienza por precisar las funciones de la entidad y luego de ello, pasa a señalar que el Gobierno Nacional y demás entidades competentes han proferido una serie de normas, dentro de las cuales se encuentra el instructivo relacionado con la solicitud de vuelos humanitarios. Precisa que dando cabal cumplimiento a las directrices del Gobierno Nacional, esa entidad ha autorizado a las empresas aéreas todas las solicitudes de vuelos chárter que han presentado en pro de los connacionales, tal como se prueba con el documento excel adjunto<sup>2</sup> a la contestación.

7. Mediante providencia del 6 de mayo de 2020, se ordenó requerir al accionante para que informara y si era posible acreditara, haber adelantado los trámites de repatriación a que hace referencia la Resolución No. 1032 del 8 de abril de 2020; precisando la fecha del diligenciamiento de los formularios que la Cancillería y / o Consulados han dispuesto para esos trámites de repatriación. Frente a tal requerimiento, el accionante allegó sendos pantallazos que da cuenta de las respuestas que le han dado a los correos electrónicos por él remitidos y donde le

---

<sup>2</sup> Documento que precisa entre otros vuelos, por ejemplo: i) Solicitud 2020027205, fecha 19/3/2020, LATAM CHILE, servicio pasajeros, ruta Bogotá – Lima – Bogotá, fecha operación 21/03/2020 – 22/03/2020, autorización 2020010406, capacidad 120. ii) Solicitud 2020027259, fecha 20/3/2020, AVIANCA, servicio pasajeros, ruta Bogotá – Cuzco – Bogotá, fecha operación 21/3/2020, autorización 2020010459, capacidad 150.

informaron que debía diligenciar una información en un link enviado. Anota, que el link mencionado (shorturl.at./asKSU) fue diligenciado el 27 de marzo del año en curso.

A su turno, MIGRACIÓN COLOMBIA señaló que si bien se diligenció dicha información por parte del accionante, es necesario que no sólo se diligencie el pre – registro de que trata la Resolución 1032 de 2020, sino que también debe inscribirse en el Sistema de Información Consular que administran los distintos consulados. Información que fue puesta en conocimiento del actor mediante auto del 8 de mayo de 2020, quien allegó sendos documentos donde acredita la inscripción en el Sistema Integral de Trámites al Ciudadano SITAC del Ministerio de Relaciones Exteriores. Documentación que fue puesta en conocimiento de MIGRACIÓN COLOMBIA e indicó que el formulario diligenciado por el actor no corresponde a aquel que pertenece a MIGRACIÓN COLOMBIA, sino que pertenece a la plataforma del MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES. Así mismo, esta comunicación fue puesta en conocimiento del actor, quien allegó comprobante del pre registro migratorio para el control preventivo contra el coronavirus. Documentación puesta en conocimiento de MIGRACIÓN COLOMBIA quien manifestó que dicho trámite corresponde al adoptado mediante Resolución 1032 de 2020, quedando pendiente la inscripción en el Sistema de Información Consular.

#### **IV. CONSIDERACIONES**

1. Acorde con la Constitución Política, el Estado Colombiano está instituido bajo un sistema social de derecho, lo cual implica que la organización del mismo debe estar sujeta a una serie de principios y reglas procesales que se encargan de crear y perfeccionar todo el ordenamiento jurídico; de esa manera, se limita y se controla el poder estatal con el fin de que los derechos del individuo se protejan y se realicen a partir de lo dispuesto en la propia Ley.

1.1 De esa forma, se establecen pues los principios y derechos constitucionales que irradian a todo el ordenamiento jurídico su espíritu garantista, que busca como fines últimos la protección y realización del individuo en el marco del Estado al que se encuentra asociado. Precisamente, uno de los mecanismos destinados a buscar la materialización de los principios que componen el Estado Social de Derecho, es la acción de tutela consagrada por el artículo 86 de la Carta Magna como el instrumento idóneo para que toda persona logre la garantía y protección de sus derechos fundamentales cuando estos hayan sido vulnerados o sean amenazados por la acción u omisión de cualquier autoridad pública o de un particular.

1.2 La finalidad última de este procedimiento especial es lograr que el Estado, a través de un pronunciamiento judicial, restablezca el derecho fundamental conculcado o impida que la amenaza que sobre él se cierne se llegue a configurar.

2. Descendiendo al caso sub-examine, sea lo primero resaltar que este Despacho Judicial resulta competente para realizar el estudio de la acción interpuesta, dado la naturaleza jurídica de las entidades accionadas (Núm.

1° del artículo 1° del Decreto 1382 de 2000) y conforme lo regula en Decreto 1983 de 2017.

2.1 De igual manera, no cabe duda que el accionante se encuentra legitimado para interponer esta acción constitucional, en razón a que pese a encontrarse en territorio extranjero de manera temporal, la misma ha sido presentada por medio del uso de las tecnologías.

2.2 De otro lado y a efectos de verificar la procedencia de la acción de tutela, se tiene que el tema central objeto de estudio dentro de este juicio constitucional se encuentra encaminado a lograr la protección del derecho a la libre locomoción, vida digna, salud y mínimo vital.

2.2.1 Para entrar en detalle sobre tales aspectos, en primer lugar, resulta prudente hacer mención a las limitaciones del derecho a la libre locomoción<sup>3</sup>, encontrando que el máximo órgano de la Jurisdicción Constitucional ha enseñado que:

*“5.1.3. La expresión demandada, si bien hace referencia a una derecho fundamental; (i) no desarrolla, ni complementa la libertad de locomoción; (ii) no guarda relación estricta con elementos estructurales de ese derecho; (iii) no regula en forma directa su ejercicio; (iv) no constituye un límite que afecte su núcleo esencial; (v) no reglamenta, integra, estructura ni completamente ese derecho constitucional, ni sus principios reguladores.*

*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”<sup>4</sup>.*

***Tratándose de la libertad de locomoción, la Corte Constitucional en el fallo SU-257 de mayo 28 de 1997, M. P. José Gregorio Hernández Galindo, indicó que acorde con el artículo 24 superior, dicha libertad “consiste en el derecho que tienen todos los colombianos de circular libremente por el territorio nacional, de entrar y salir de él, y de permanecer y residenciarse en Colombia”.***

*Con todo, en el citado fallo se explicó que dicha prerrogativa 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”.*

*Igualmente, en dicha providencia, 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.”<sup>5</sup> (Resaltado por el Juzgado).*

<sup>3</sup> “Artículo 24 de la Constitución Política de Colombia. Todo colombiano, con las limitaciones que establezca la ley, tiene derecho a circular libremente por el territorio nacional, a entrar y salir de él, y a permanecer y residenciarse en Colombia.”

<sup>4</sup> “Sentencia C-994 de 2004. M.P. Jaime Araújo Rentería”

<sup>5</sup> Sentencia C 511-2013. Magistrado Ponente Nilson Pinilla Pinilla.

Sin embargo, se tiene por sentado que en los Estados de Emergencia decretados no pueden limitarse los derechos fundamentales, por lo que resulta importante memorar que la Corte Constitucional ha indicado que:

*“Bajo esta definición los “derechos humanos y libertades fundamentales” cuya suspensión estaría prohibida bajo los estados de excepción comprende no sólo el catálogo de derechos contenidos en el Título II y en otras disposiciones de la Constitución Política, sino también los derechos reconocidos por la jurisprudencia constitucional, y los derechos contenidos en los tratados internacionales de derechos humanos que hacen parte del bloque de constitucionalidad.*

*Ahora bien, lo que prohíbe expresamente el artículo 5° de la LEEE es la suspensión más no la restricción de los derechos humanos y las libertades fundamentales bajo los estados de excepción. En otras palabras, un derecho no puede suspenderse porque como ha señalado la Corte Interamericana de Derechos Humanos por ser consustanciales con la persona lo “único que podría suspenderse sería su pleno y efectivo ejercicio”<sup>6</sup>. En esa medida los derechos humanos y las libertades fundamentales si pueden ser restringidos bajo los estados de excepción, sin embargo tales restricciones deben ajustarse a lo señalado por la Constitución, los tratados internacionales de derechos humanos y la LEEE, como se precisará a continuación.*

*En primer lugar se debe distinguir entre los denominados derechos intangibles y los derechos limitables o restringibles. Mientras los primeros no son susceptibles de limitación o restricción alguna aún bajo los estados de excepción y debe por lo tanto garantizarse su pleno y efectivo ejercicio, **los segundos pueden ser limitados pero con estricta sujeción a las reglas que se enunciarán a continuación: (1) la limitación debe ser necesaria para alcanzar los fines que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción correspondiente (art. 6 LEEE), (2) cuando sea necesario limitar el ejercicio de un derecho no intangible no se podrá afectar su núcleo esencial y se deberán establecer garantías y controles para su ejercicio (art. 6 y 7 LEEE); (3) debe justificarse expresamente la limitación de los derechos por lo tanto los decretos de excepción deberán señalar los motivos por los cuales se imponen cada una de las limitaciones de tal manera que permitan demostrar la relación de conexidad con las causas de la perturbación y los motivos por las cuales se hacen necesarias (Art. 7 LEEE); (4) la limitación en el ejercicio de los derechos y libertades sólo será admisible en el grado estrictamente necesario, para buscar el retorno a la normalidad (art. 13 de la LEEE).”<sup>7</sup> (Subrayado ajeno al texto).***

2.2.2. Teniendo en cuenta que el tema de las restricciones de derechos fundamentales ha sido desarrollado en los instrumentos internacionales, resulta importante memorar lo que reza:

**“Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948. Artículo 29.**

1. Toda persona tiene deberes respecto a la comunidad, puesto que sólo en ella puede desarrollar libre y plenamente su personalidad.
2. En el ejercicio de sus derechos y en el disfrute de sus libertades, toda persona estará solamente sujeta a las limitaciones establecidas por la ley con el único fin de asegurar el reconocimiento y el respeto de los derechos y libertades de los demás, y de satisfacer las justas exigencias de la moral, del orden público y del bienestar general de una sociedad democrática.
3. Estos derechos y libertades no podrán, en ningún caso, ser ejercidos en oposición a los propósitos y principios de las Naciones Unidas.

**Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969. Artículo 30.**

---

<sup>6</sup> Opinión Consultiva OC-8/87 del 30 de enero de 1987, Serie A No. 8, párrafo 18.  
<sup>7</sup> Sentencia C 135-2009. Magistrado Ponente Humberto Antonio Sierra Porto.

*Las restricciones permitidas, de acuerdo con esta Convención, al goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidas en la misma, no pueden ser aplicadas sino conforme a leyes que se dictaren por razones de interés general y con el propósito para el cual han sido establecidas."*

2.2.3. Por resultar un tema de relevancia constitucional para el caso objeto de estudio, debe establecerse lo que jurisprudencialmente se ha decantado frente al principio de la solidaridad. Encontrando lo siguiente:

### **"3. El principio de solidaridad en la Constitución Política**

**La Carta Política identifica la naturaleza de nuestra organización institucional destacando a Colombia como un Estado Social de Derecho democrático, participativo y pluralista, fundado en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.** Estos enunciados constitucionales básicos delimitan a su vez las relaciones que pueden darse entre los habitantes del país y las autoridades, al propio tiempo que el ejercicio de las acciones. Es decir, como lo ha reconocido esta Corporación, las primeras normas del ordenamiento superior condensan la filosofía política que inspira el diseño institucional previsto por la Carta, representando así los principios esenciales que irradian todo el espectro constitucional y condicionan la acción de las autoridades en general, y del Legislador en particular. De lo cual se sigue que, estos principios o fórmulas constitucionales básicos se erigen como criterios hermenéuticos esenciales para determinar el contenido propio de otras cláusulas superiores más particulares, como aquellas que regulan la organización institucional, las relaciones de las personas con las autoridades o el ejercicio de las acciones mismas.<sup>8</sup>

*La solidaridad, en tanto valor fundante provoca una pregunta a responder en la perspectiva ética, a saber: ¿qué modelo ético tiene la Constitución Política?*

*En principio, en un Estado laico no puede haber un modelo ético privilegiado, como sería, por ejemplo, el que obedece a una concepción utilitarista, bajo la cual se hace el bien por la retribución que se recibe; o también, aquel que se pliega a la tesis kantiana de hacer el bien por el bien mismo, en la órbita del imperativo categórico que quiere darle a la conducta humana un rol paradigmático frente a la comunidad.*

*Al respecto, el itinerario jurisprudencial de esta Corporación ofrece significativas expresiones que contribuyen ampliamente a la concreción de una respuesta constitucional, cual es la de que nuestro ordenamiento supremo no acoge un modelo ético privilegiado; antes bien, sobre la base del pluralismo y del respeto a la diferencia las instituciones colombianas están abiertas a todas las posibilidades éticas, con la indefectible condición de que las potenciales manifestaciones éticas sean compatibles para con la existencia y desarrollo de los derechos fundamentales.*

**En esta dimensión el principio de la solidaridad se despliega como un deber que pesa en cabeza del Estado y de todos los habitantes del país. Yendo en el primer caso de lo público hacia lo privado, a tiempo que en el segundo del núcleo familiar hacia el ámbito social, en una suerte de concatenaciones dialécticas que deben tener siempre a la persona como razón y fin último. Así las cosas:**

*El deber de solidaridad del Estado ha de ser entendido como derivación de su carácter social y de la adopción de la dignidad humana como principio fundante del mismo. En virtud de tal deber, al Estado le corresponde garantizar unas condiciones mínimas de vida digna a todas las personas, y para ello debe prestar asistencia y protección a quienes se encuentren en circunstancias de inferioridad, bien de manera indirecta, a través de la inversión en el gasto social, o bien de manera directa, adoptando medidas en favor de aquellas personas que por razones económicas, físicas o mentales, se encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta. Es claro que el Estado no tiene el carácter de benefactor,*

---

8 Sentencia C-251 de 2002.

del cual dependan las personas, pues su función no se concreta en la caridad, sino en la promoción de las capacidades de los individuos, con el objeto de que cada quien pueda lograr, por sí mismo, la satisfacción de sus propias aspiraciones. Pero, **el deber de solidaridad no se limita al Estado: corresponde también a los particulares, de quienes dicho deber es exigible en los términos de la ley, y de manera excepcional, sin mediación legislativa, cuando su desconocimiento comporta la violación de un derecho fundamental.** Entre los particulares, dicho deber se ubica en forma primigenia en la familia, dentro de la cual cada miembro es obligado y beneficiario recíprocamente, atendiendo razones de equidad.<sup>9</sup>

El deber de solidaridad en cabeza del Estado Social de Derecho es inherente a su existencia y cualificación en la esfera de cumplimiento de sus fines esenciales, al paso que en cabeza de los particulares el deber de solidaridad es exigible en los términos de ley. En sentir de la Corte:

**Es la solidaridad social, a la cual todos estamos obligados y que todos, al mismo tiempo, podemos esperar de los demás: es obligación de todos y de cada uno proceder de conformidad con esa solidaridad; y cada uno de nosotros, lo mismo que la comunidad entera, tiene el derecho a que esa solidaridad se manifieste en su defensa.**<sup>10</sup>

De otra parte ha sostenido esta Corporación que **la solidaridad es un valor constitucional que en cuanto fundamento de la organización política presenta una triple dimensión, a saber: (i) como una pauta de comportamiento conforme a la cual deben obrar las personas en determinadas ocasiones; (ii) como un criterio de interpretación en el análisis de las acciones u omisiones de los particulares que vulneren o amenacen los derechos fundamentales; (iii) como un límite a los derechos propios.**<sup>11</sup>

El deber – derecho de solidaridad corre a cargo y a favor de cada miembro de la comunidad,<sup>12</sup> constituyéndose en patrón de conducta social de función recíproca, adquiriendo una especial relevancia en lo relativo a la cooperación de todos los asociados para la creación de condiciones favorables a la construcción y mantenimiento de una vida digna por parte de los mismos.<sup>13</sup> Por donde, **la solidaridad se despliega como columna vertebral para la articulación de voluntades en el propósito común de convivencia pacífica, desarrollo socio – cultural y construcción de Nación.** No es de extrañar la trascendencia que la solidaridad ha tenido a través de la historia de la humanidad, propiciando mayores grados de civilización y desarrollo tecnológico, al igual que proveyendo a la solución de las imperiosas necesidades que suelen surgir de las grandes catástrofes naturales, de las enfermedades, de las hambrunas, de los incendios y de las mismas guerras.”<sup>14</sup> (Resaltado por el Juzgado).

3. Descendiendo al caso en concreto, en primer lugar es importante mencionar que la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica decretada por el Gobierno Nacional mediante Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, obedeció a que la Organización Mundial de Salud OMS declaró que el brote del coronavirus covid-19 como una pandemia dada su velocidad de propagación y contagio.

En consecuencia de ello, el Gobierno Nacional en uso de las facultades concedidas en el artículo 215 de la Constitución Política de Colombia, expidió una serie de decretos en pro de salvaguarda la vida, seguridad y salubridad pública. Entre ellos, se tiene el Decreto 439 del 20 de marzo de 2020 mediante el cual se decidió entre otras cosas, suspender por 30 días, desde el 23/03/2020 el desembarque con fines de

---

9 Sentencia C-237 de 1997.

10 Sentencia C-572 de 1997. En el mismo sentido puede verse la sentencia C-542 de 1993.

11 Al respecto pueden verse, entre otras, las sentencias T-125 de 1994 y T-434 de 2002.

12 Sentencia C-333 de 1993.

13 Sentencia T-434 de 2002.

14 Sentencia C 459 de 2004. Magistrado Ponente Jaime Araujo Rentería.

ingreso o conexión de pasajeros y sólo permite el ingreso en caso de emergencia humanitaria, caso fortuito o fuerza mayor previa autorización de la Aeronáutica Civil y Migración Colombia. Posteriormente se expidió el Decreto 457 del 22/03/2020 donde, entre otros, se ordenó el aislamiento obligatorio desde el 25/03/2020 al 13/04/2020 y se suspende el transporte aéreo doméstico del 25/03/2020 al 13/04/2020. Mediante Decreto 531 del 08/04/2020 se prorroga el aislamiento preventivo desde el 13 al 27 de abril de 2020 y suspende el transporte aéreo doméstico desde el 13 al 27/04/2020. En Decreto 593 del 24/04/2020 se mantiene el aislamiento preventivo desde el 27/04/2020 al 11/05/2020 y la suspensión del transporte aéreo en esas mismas fechas. Por último, mediante Decreto 636 del 06/05/2020 mantiene el aislamiento preventivo desde el 11 al 25 de mayo de 2020, junto con la restricción del transporte aéreo doméstico en el mismo lapso de tiempo.

A su vez, esta serie de medidas restrictivas de movilidad y locomoción de los ciudadanos son acompañadas por los protocolos creados por la Unidad Administrativa Especial de Migración Colombia mediante la Resolución 1032 del 8 de abril de 2020, más las respectivas inscripciones en el sistema de registro consular administrados por los Consulados de Colombia en todo el mundo, procedimiento que deben agotar todos los connacionales y extranjeros residentes que soliciten la repatriación dada la situación en la que quedaron por la pandemia del covid -19 y las medidas restrictivas que impusieron la mayoría de los países y que para el caso en particular corresponde a Perú y Colombia.

Con base en lo descrito por la jurisprudencia nacional y las normativas internacionales debe entenderse que el derecho a la libre locomoción no es absoluto y por tanto puede sufrir limitaciones. Particularmente aquellas que se han dado, con la emisión de los decretos antes señalados, pues la restricción impuesta al derecho a la libre locomoción, no sólo del accionante, sino de todos los connacionales que se encuentran en una situación similar, ésta dada en aplicación al principio de solidaridad social, entendido como valor de raigambre constitucional y aplicado en pro de salvaguardar la vida, salubridad y seguridad pública, dada la magnitud de contagio y avance de ese brote covid -19. De allí que las disposiciones que sobre la materia se han dispuesto, restrictivas del derecho a la libre locomoción, resulta proporcional con el nivel de contagio que se busca evitar a través del distanciamiento social, conforme a las recomendaciones ofrecidas por la OMS.

Se agrega a esta conclusión que el deber de solidaridad a que se ha hecho mención no sólo debe atribuírsele al accionante, sino que también recae en cabeza del Estado colombiano y por ello se tiene, que tal y como lo manifestó el Ministerio de Relaciones Exteriores en su contestación, pese a la difícil situación en la que se encuentran los más de 430 connacionales que se encuentran en Perú, ha solicitado a través del Consulado de Colombia en Lima, el establecimiento de albergues que puedan acoger a la comunidad colombiana afectada por las medidas de aislamiento obligatorio decretadas por la República de Perú, así como la prestación de servicios de salud; solicitudes que han sido reiteradas por las entidades colombianas en aras de disminuir las dificultades que pueden estar afrontando quienes se encuentren en esa situación. Sin embargo, es entendible que la aprobación, ejecución y

puesta en marcha dependen del concurso de varias autoridades, no sólo nacionales sino extranjeras e internacionales.

Es por todo lo anterior que en lo que toca con el derecho a la libre locomoción del actor, no halla el Juzgado vulneración del mismo por parte de las autoridades accionadas, lo que imposibilita la orden que pretende de procurar un vuelo para su repatriación.

4. De otro lado, frente a la reclamación por la vulneración de los derechos fundamentales a la salud, vida digna y mínimo vital del accionante, debe decirse, en primer lugar, que del escrito tutelar no se constata, en realidad, transgresión alguna frente a tales garantías, ya que allí no se estructura vulneración sino que acude a posibles situaciones, suposiciones o hipótesis que pueden desencadenarse por la alimentación que afirma estar recibiendo, tema sobre el que debe destacarse que el amparo exorado debe fundarse en certezas y no en supuestos, de tal modo que tampoco es viable acceder a la tutela invocada en este sentido.

5. Por otro lado y en cuanto a los mecanismos que han establecidos las autoridades nacionales para que las personas nacionales y extranjeros que se encuentran en una situación similar, queda demostrado, según los múltiples requerimientos que se efectuaron en este trámite, que quienes se encuentren en esas condiciones no sólo deben diligenciar lo requerido en el Protocolo establecido mediante Resolución No. 1032 del 8 de abril de 2020 expedida por el Migración Colombia, sino que deben, también inscribirse y diligenciar los formatos pertinentes que se requiere en el *“Sistema de Información de Registro Consular que administran los distintos consulados, y que constituye la base de datos y de contacto permanente con los connacionales en el exterior”*<sup>15</sup>.

Precisado lo anterior, se pudo establecer, según respuesta allegadas por MIGRACIÓN COLOMBIA, que el accionante diligencia efectivamente la información referida al protocolo establecido en la Resolución 1032/2020, sin embargo, lo mismo no sucedió frente a la inscripción en el Sistema de Información Consular que administra el consulado, dado que, pese a los requerimientos que le fueron efectuados, el actor, se mantuvo diligenciado documentos ajenos al requerido, pese a haberse requerido puntualmente sobre dicho trámite (Al respecto téngase en cuenta los autos del 8 y 11 de mayo de 2020).

En vista de lo anterior, no puede darse vía a la procedencia de la tutela presentada, no sólo por las razones detalladas de la restricción al derecho de la libre locomoción y la falta de prueba de la vulneración de los demás derechos descritos en párrafos anteriores, sino porque existen una serie de mecanismos interestatales creados por las autoridades nacionales, para que quienes se encuentren en situaciones similares a la del accionante, soliciten la repatriación; mecanismos que no han sido diligenciados en su totalidad por el actor y por tanto la tutela no puede emplearse para suplir tales mecanismos.

---

15 Véase respuesta al requerimiento, con radicado número 20202210291821 de Migración Colombia.

6. No obstante ello y vistos los múltiples requerimientos que este Juzgado consideró prudente realizar en torno a que el accionante diligenciara la información y formularios en debida forma; entiende esta Jueza constitucional que la información brindada al accionante y a los connacionales que deben diligenciar, inscribirse o informar puede ser más amplia, clara, detallada y puntual en aras de evitar, como sucedió en este asunto, que ellos no tengan certeza sobre el procedimiento que deben agotar. Por ello, pese a que en este juicio se denegará la tutela instada, se dispondrá exhortar a Migración Colombia y a los Consulados colombianos para que no sólo brinden la información de forma clara y detallada al efecto, sino además, para que ofrezcan un acompañamiento efectivo a quienes se encuentren en una situación como la del señor DIEGO DE JESÚS BEDOYA LADINO.

En virtud de los argumentos expuestos, el **JUZGADO CUARENTA Y CINCO CIVIL DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ D.C.**, administrando Justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

#### **V. RESUELVE:**

**PRIMERO: NEGAR** la acción de tutela interpuesta por el señor DIEGO DE JESÚS BEDOYA LADINO.

**SEGUNDO: EXHORTAR** a MIGRACIÓN COLOMBIA y a los CONSULADOS COLOMBIANOS para que brinden con amplitud y suficiencia, de forma clara, detallada y precisa la información necesaria a los connacionales que buscan la repatriación durante estos tiempos de restricciones ante la pandemia por la que se atraviesa, a efectos de que puedan conocer el trámite que deben seguir para tal fin y el diligenciamiento de los respectivos formularios; además de ofrecer un acompañamiento efectivo para que realicen dichos trámites.

**TERCERO: NOTIFICAR** esta decisión por el medio más expedito a las partes. Déjese la constancia de rigor.

**CUARTO: ENVIAR** el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión, en el evento de no ser impugnada, una vez se restablezca la normalidad institucional para estos trámites. Déjense las constancias pertinentes.

**Notifíquese y cúmplase**

  
**GLORIA CECILIA RAMOS MURCIA**  
**Jueza**