

REPÚBLICA DE COLOMBIA



RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO DÉCIMO PENAL DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ D.C.
PROGRAMA O.I.T.

Tutela No.:	110013107010-2020-00005
Accionante:	HECTOR ALEJANDRO SERRANO COLL
Accionados:	LA NACIÓN, MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, EMBAJADA DE COLOMBIA EN LIMA PERÚ, AERONÁUTICA CIVIL Y MIGRACIÓN COLOMBIA.
Decisión:	NIEGA AMPARO

Bogotá, ocho (8) de junio de dos mil veinte (2020)

1. ASUNTO A TRATAR

Se procede a resolver la presente acción de tutela instaurada por el señor **HÉCTOR ALEJANDRO SERRANO COLL**, identificado con cédula de ciudadanía No. 72.261.759 expedida en Barranquilla, contra **LA NACIÓN- Presidencia de la República, MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, EMBAJADA DE COLOMBIA EN LIMA PERÚ, AERONÁUTICA CIVIL y MIGRACIÓN COLOMBIA**, por la presunta vulneración a los derechos constitucionales fundamentales de libertad de locomoción, vida, salud, seguridad social, dignidad humana e igualdad.

2. SITUACIÓN FÁCTICA

2.1. La demanda y su fundamento¹

Informa el accionante que es médico de profesión, se encuentra finalizando un doctorado en Ciencias de la Salud en la Universidad CES de Medellín, salió de Colombia y en la actualidad se halla en Lima, Perú, desde el día primero (1°) de marzo de 2020, con el fin de realizar una pasantía en el Instituto de Medicina Tropical Alexander Von Humboldt – Universidad Peruana Cayetano Heredia, con fecha de finalización el 29 de mayo de 2020, fecha hasta la cual tiene medios o recurso para sostenerse en la ciudad Peruana.

Indica que es padre cabeza de hogar, con dos hijos menores de edad y su esposa, quienes dependen económicamente de él, lo cual agrava la situación, pues sus recursos están igualmente limitados hasta la fecha del 29 de mayo de 2020, según el presupuesto de gastos que se estableció para su viaje fuera del país con el fin de realizar la pasantía.

Lo anterior teniendo en cuenta que no puede salir del país a causa de la pandemia global del COVID 19, dado que se suspendieron todos los vuelos internacionales desde y hacia Colombia, situación que hace necesario impetrar la presente acción constitucional, con el fin de que se gestione por parte de la embajada de Colombia en Perú, o por parte de inmigración Colombia o por el mismo estado colombiano, el que sea incluido en un vuelo humanitario que sale de Lima Perú el día primero de junio

¹ Folios 1 al 12 cuaderno original.

de 2020, indicando que cuenta con los recursos para hacer el pago de su tiquete aéreo, de lo cual la embajada colombiana en el Perú está enterada.

Finalmente, manifiesta que ha enviado más de cinco (5) correos electrónicos a la embajada de Colombia en Perú solicitando ser incluido en dicho vuelo, pero hasta la presente nunca le han dado respuesta a su justa solicitud.

Solicita como pretensión se ordene la inclusión en el vuelo del 1 de junio de 2020, tenido la posibilidad de comprar su tiquete aunado a que sus recursos se limitan a su trabajo y en estos momentos tanto él como su familia corren grave riesgo si no regresa lo más pronto.

2.2. Anexos:

- a) Correo electrónico enviado el 23 de abril de 2020 al consulado de Colombia en Lima: *solicita que, en caso de haber un vuelo humanitario, ser tenido en cuenta para regresar al país.*
- b) Correo electrónico enviado el 29 de abril de 2020 al consulado de Colombia en Lima: *solicita información vuelo humanitario del 30 de abril, está dispuesto a asumir el costo del pasaje*
- c) Correo electrónico enviado el 7 de mayo de 2020 al consulado de Colombia en Lima *solicita ser tenido en cuenta para los vuelos humanitarios de repatriación, está dispuesto a asumir todos los costos.*
- d) Correo electrónico enviado el 15 de mayo de 2020 al consulado de Colombia en Lima solicita ser tenido en cuenta para el vuelo del 1 de junio de 2020.
- e) Correo electrónico enviado el 19 de mayo de 2020 al consulado de Colombia en Lima solicita ser tenido en cuenta para el vuelo del 1 de junio de 2020
- f) Copia pasa bordo aéreo LATAM AIRLINES MEDELLIN Lima el día 1 de marzo de 2020 y fecha de regreso Lima Medellín el 209 de mayo de 2020.²

3. DERECHOS FUNDAMENTALES PRESUNTAMENTE VULNERADOS

De acuerdo con el escrito de demanda, el señor **HÉCTOR ALEJANDRO SERRANO COLL** le plantea al Juzgado la vulneración de los derechos fundamentales de libertad de locomoción, vida, salud, seguridad social, dignidad humana e igualdad, reconocidos como prerrogativa fundamental en los artículos 24, 11, 48, 49 y 13 de la Carta Política.

4. TRÁMITE PROBATORIO

4.1. Admisión de la demanda:

Por cumplir con los requisitos exigidos por el Decreto 2591 de 1991, el despacho avoca el conocimiento de la acción constitucional por auto del veintidós (22) de mayo del año que avanza, impetrada contra **LA NACION- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, EMBAJADA DE COLOMBIA EN LIMA PERÚ, AERONÁUTICA CIVIL Y MIGRACIÓN COLOMBIA**, ordenándose darles traslado del escrito de tutela y sus anexos, con el fin de que se pronuncien sobre los hechos que motivaron la acción constitucional.

4.2. DE LA CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA:

² Folio 32 a 34 del cuaderno Original.

4.2.1 PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

La doctora MARÍA CAROLINA ROJAS CHARRY, en su condición de apoderada del Presidente de la República y de la Nación – Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, ofreció respuesta a la presente acción de tutela, oponiéndose a la demanda de tutela en los siguientes términos:

Aduce que no es posible conceder el amparo invocado a partir de simples suposiciones sobre hechos futuros para precaver hipotéticas vulneraciones a derechos fundamentales, a partir de suposiciones sobre hechos futuros sin probar la existencia actual de la vulneración y sin que se advierta que a futuro corre menos riesgo la población colombiana y el actor, permaneciendo mejor en confinamiento con el apoyo consular y familiar, que culminando el proceso de repatriación en un momento como el que se atraviesa de cara a la propagación del virus que produce la enfermedad de la COVID-19 y que ha cobrado en poco tiempo miles de muertos.

Igualmente indica que ninguna de las circunstancias señaladas por el accionante en su escrito de tutela, 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 es que independientemente de que se esté fuera del país todos estamos asumiendo el costo social, familiar, económico y laboral que traen consigo las medidas tomadas para hacerle frente a la pandemia COVID19 en el país luego del primer caso registrado.

A lo que se suma la advertencia de la Organización Mundial de la Salud - OMS, en el sentido de que cada ciudadano debe velar por mantener unas condiciones de autocuidado y cada ciudadano puede hacer su aporte, para evitar la propagación del virus. Por lo mismo, si la carga que soporta no es mayor a la soportada por todos los colombianos, no debe tener fundamento alguno la protección de los derechos fundamentales invocados. En especial si se suma la labor que desde consulados y embajadas se vienen adelantando con los connacionales.

Resaltó la inexistencia de vulneración de derecho fundamental alguno, pues ante 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, por cuanto las decisiones de amparo en tutelas dentro de los estados de excepción no pueden ser tomadas sin consultar el marco y espíritu de la Constitución que establece facultades al señor Presidente de la República y determina reglas distintas en el estado democrático para el ejercicio del “checks and balances”³ y priorización y focalización de su gestión, esto es, superar la crisis que dio lugar a la declaratoria de Emergencia y de aislamiento

Es entonces impostergable que quien acciona viaje o puede acudir a los medios ordinarios y someterse a las reglas establecidas en la Resolución No. 1032 del 8 de abril de 2020 "Por la cual se establece el Protocolo para el regreso al país, de ciudadanos colombianos y extranjeros residentes permanentes, que se encuentren en condición vulnerable en el extranjero y se dictan otras disposiciones" que es la forma en que el Estado brinda a sus ciudadanos nacionales o extranjeros residentes en el país la posibilidad de retornar al territorio colombiano.

En tiempos de crisis por propagación de una pandemia letal dicho Protocolo con absolutamente todos sus requisitos debe ser atendido y ninguna autoridad del Estado Colombiano puede ser obligada, a autorizar una repatriación si no se cumple con los requisitos allí establecidos. Se trata de salvar vidas, no propiciar el dantesco y doloroso escenario del desfile de muertos, familia, amigos, la vida ida por cuenta de un virus que no quisimos entender ni acatar las medidas que epidemiólogos y médicos indicaron que se debía hacer.

³ La expresión controles y equilibrios, que en política hace referencia al sistema que vela por la separación de poderes característica del Estado de derecho, especialmente en Estados Unidos, es una alternativa en español a checks and balances. Tomado de <https://www.fundeu.es/recomendacion/controles-y-equilibrios-mejor-que-checks-and-balances/>

Añadió que el Estado en este momento sólo debe ocuparse de esos visibles e invisibles a los que los golpea el hambre, debe reactivar la economía para garantizar el trabajo y alimento de todos y ante todo está obligado a fortalecer la red pública de salud y prepararla para lo que viene luego del 27 de abril de 2020, día en el que empezamos una paulatina y lenta reincorporación a la sociedad, pero también nos obligamos a convivir con el virus y a correr el peligro de contraer la enfermedad COVID-19.

Ahora bien, si no existe soporte probatorio de un riesgo inminente y se puede manejar a través de apoyos familiares, solidarios y gestión diplomática no se deben tomar medidas y ser otorgada una protección especial o un amparo urgente e inmediato, diferentes a los medios ordinarios con los que cuenta para permanecer en el lugar donde se encuentra y esperando a que se resuelva su solicitud de conformidad con lo dispuesto en la Resolución 1032 del 8 de abril de 2020 y que además obliga en deber de corresponsalía al accionante a no solo sufragar los gastos propios de transporte desde el exterior, sino también cumplir con las medidas de autoaislamiento obligatorio en la primera ciudad colombiana donde arribe el vuelo y, asumir la totalidad de costos que se generen con ocasión de dicho autoaislamiento.

Que de conformidad con el Acto de declaratoria de Emergencia Social, Económica y Ecológica y los decretos legislativos dictados con las medidas para evitar una crisis con ocasión al contagio desproporcionado del virus que produce la enfermedad COVID-19, así como las medidas de aislamiento preventivo, de acuerdo con la Constitución Política de Colombia y el ordenamiento tienen un juez natural único y exclusivo que torna improcedente la tutela frente a toda consideración respecto de su legalidad o constitucionalidad.

Pide que el amparo solo considere situaciones particulares y no abarque competencias de otros jueces y que acabaría con el carácter subsidiario de la acción de tutela y sobre este punto insiste una vez más en que se analice si el accionante está soportando una carga superior a la que soportan todos los colombianos y que ameritara el amparo constitucional.

Afirmó que el Presidente no tiene competencia para representar otras entidades del poder público conforme lo dispuesto en el artículo 159 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo; precisando que en virtud del artículo 115 de la Constitución, el mandatario no puede actuar como sujeto procesal, toda vez que la responsabilidad por los efectos jurídicos de los actos del Gobierno, recaen sobre los ministros o directores de departamentos administrativos y no en el Alto Mandatario y que por tanto su representado debe ser desvinculado de la actuación.

Finalmente manifiesta que con fundamento en lo anteriormente expuesto, peticiona se niegue el amparo solicitado ante la inexistencia de vulneración de los derechos fundamentales invocados y la inexistencia de un perjuicio irremediable y en su defecto, de insistirse en el amparo, no se dicten órdenes que obliguen a las autoridades colombianas a garantizar resultado (un vuelo) que depende de otras autoridades respecto de las que no se tiene jurisdicción ni poder coercitivo, así como tampoco las obligan a pretermittir, autorizar y avalar vuelos humanitarios sin serlo y sin el cumplimiento estricto de lo dispuesto en la Resolución 1032 del 8 de abril de 2020, como tampoco las que ordenar usar presupuesto destinado para enfrentar la crisis por la que atraviesa el país por la presencia de la enfermedad COVID-19 y el volátil y rápido contagio del virus que le da origen y en todo caso solicita desvincular al señor presidente de la República.

4.2.2 MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES

La doctora FULVIA ELVIRA BENAVIDES COTES, Directora de Asuntos Migratorios, Consulares y Servicio al Ciudadano, refirió que la Ministra de Relaciones Exteriores ejerce el derecho de defensa tanto de las Embajadas como de los Consulados de Colombia en el mundo,

adicionalmente, de conformidad con el Decreto 869 de 2016, las Sedes Consulares de Colombia responden a las Directrices de la Dirección de Asuntos Migratorios, Consulares y Servicio al Ciudadano, así las cosas, procedió a informar de las gestiones adelantadas por el Consulado de Colombia en Lima - República del Perú con relación a lo requerido, así:

GESTIONES GOBIERNO DE COLOMBIA EN EL ÁMBITO MIGRATORIO, CONSULAR Y DIPLOMÁTICO

La Organización Mundial de la Salud - OMS-, declaró el 11 de marzo del presente año, pandemia por el COVID-19, esencialmente por la velocidad de su propagación, instando a los Estados a tomar medidas urgentes y restrictivas para proteger y preservar el derecho a la vida y a la salud de la humanidad.

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

Al respecto, es importante resaltar que la cuarentena y cierre de fronteras, a los que se ve sujeto el accionante, es una compleja situación humanitaria en la cual se encuentran más de 600 connacionales dentro del territorio nacional del Perú; situación semejante a la que viven más de 9.594 connacionales en 73 países alrededor del mundo, quienes se han visto sujetos a medidas similares de aislamiento en los países en los cuales se encontraban de manera temporal y que actualmente solicitan asistencia por 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.

En ese sentido, y en desarrollo de los Decretos de Emergencia expedidos por la Presidencia de la República, especialmente los Decretos 402, 412, 439, 457, 531 y 538 de 2020, mediante los cuales se ordenó el cierre de fronteras y la declaratoria de emergencia sanitaria, la Unidad Administrativa Especial de Migración Colombia expidió la Resolución No. 1032 de 2020, "por la cual se establece el Protocolo para el regreso al país, de ciudadanos colombianos y extranjeros residentes permanentes, que se encuentren en condición vulnerable en el extranjero y se dictan otras disposiciones", lo anterior entendiendo que tal como se mencionó previamente un gran número de connacionales se vieron sujetos a cancelación de vuelos, cierre físico de fronteras, aislamientos obligatorios y toques de queda.

Con el fin de seguir lo dispuesto en la mencionada resolución, los Consulados de Colombia iniciaron el 26 de marzo un proceso de registro de connacionales para un diagnóstico consular de connacionales que siendo migrantes temporales en otros Estados, es decir, aquellos que se encontraban por turismo o negocios y no contaban con residencia o proyectos de vida en el otro país se habían visto afectados por las medidas tomadas en dichos países a razón de la pandemia por el Coronavirus COVID-19, especialmente por los cierres de fronteras aéreas, terrestres y fluviales.

CONTEXTO DE LA SITUACION EN LA REPUBLICA DEL PERU.

En el marco de la emergencia ocasionada por la pandemia COVID-19, la Republica del Perú, mediante el Decreto Supremo N° 008-2020-SA, declaró la Emergencia Sanitaria a nivel nacional por el plazo de noventa (90) días calendario. Posteriormente, mediante el Decreto Supremo N° 044-2020-PCM, publicado el 15 de marzo de 2020, se declaró por el término de quince (15) días calendario, el Estado de Emergencia Nacional, que en su artículo 8 dispuso el Cierre temporal de fronteras, entre otras disposiciones provee la suspensión del servicio, por medio terrestre, aéreo

y fluvial, medida que entró en vigencia desde las 23.59 horas del día lunes 16 de marzo de 2020, declaratoria de Estado de Emergencia Nacional que ha sido prorrogada.

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

Una vez implementado el Decreto Supremo No. 044 de 2020, que declaró el Estado de Emergencia Nacional en la República del Perú, mediante el cual se dispuso el aislamiento social obligatorio (cuarentena), y la cancelación de rutas aéreas, el Consulado de Colombia en Lima estableció canales de comunicación directos con las autoridades competentes en el Perú, así como con las distintas aerolíneas que tienen rutas aéreas entre Colombia y la República del Perú para estudiar la posibilidad de abrir vuelos especiales que permitiesen el retorno de colombianos desde Lima y Cusco, entre otras opciones.

Ejemplo de lo anterior fue el establecimiento, por parte de la aerolínea Avianca, del vuelo especial AV5052, el cual fue realizado el pasado sábado 21 de marzo y mediante el cual se permitió el retorno a Colombia de aproximadamente 180 connacionales. Adicional al vuelo ya relacionado, desde la ciudad de Lima se logró la habilitación de un segundo vuelo, operado por la aerolínea Viva Air, el día 10 de abril, el cual permitió el regreso de 112 connacionales.

De igual forma, el Consulado General de Colombia en Lima gestionó un tercer vuelo, el cual trasladó a 169 connacionales en la ruta Cusco – Lima – Bogotá, ruta operada por la aerolínea Viva Air, el día 13 de abril.

Para el primero (1) de junio de 2020, se desarrollará un nuevo vuelo de repatriación partiendo desde la ciudad de Lima. Valga resaltar que, dado que día a día el número de connacionales registrados incrementa, deberá priorizarse el abordaje de poblaciones vulnerables, a saber: mujeres colombianas embarazadas, colombianos mayores de 60 años, menores de edad colombiano no acompañados, Familias colombianas viajeras con menores de edad, colombianos en situación de discapacidad; y colombianos que estén llevando un tratamiento médico en nuestro país que no pueda ser suspendido.

El Consulado General de Colombia en Lima ha tenido la permanente disposición a organizar todos los vuelos que sean requeridos; sin embargo, esto requiere el concurso no sólo de las autoridades colombianas, sino de la autorización por parte de la República del Perú. Es importante poner en conocimiento, que actualmente el Gobierno de la República del Perú únicamente autoriza el desarrollo de vuelos desde la ciudad de capital, imposibilitando el desarrollo de vuelos desde otras ciudades.

Como parte de la gestión consular el Consulado de Colombia en Lima remitió al Ministerio de Salud del Perú la comunicación CPELM No. 512 de fecha 24 de marzo de 2020, mediante la 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 habían quedado sujetos a la medida de aislamiento social obligatorio.

En ese mismo sentido, mediante comunicación CPELM No. 511 de fecha 24 de marzo de 2020, dirigido a la Alcaldía Metropolitana de Lima, se solicitó evaluar el establecimiento de albergues que pudiese acoger a la comunidad colombiana afectada por las medidas de la Declaratoria Nacional de Emergencia. De igual forma, mediante los oficios CPELM No. 546 y 578 de fecha 4 y 15 de abril de 2020, respectivamente, se ha reiterado nuevamente la solicitud, teniendo en consideración que la declaratoria de emergencia nacional continuaba, imposibilitando el retorno de los connacionales a Colombia.

De otro lado, y como ha sido anunciado, el Ministerio de Relaciones Exteriores ha dispuesto de recursos económicos para apoyar subsidiariamente a la población colombiana, residente en Colombia, bloqueada en el exterior como producto del cierre de fronteras mientras desarrollaban actividades de turismo y gestión de negocios. Este apoyo se ha determinado que sea para apoyar los gastos de rubros tales como alojamiento y alimentación.

En virtud de lo anterior, es importante precisar que el Gobierno Nacional, para la asignación de los recursos ordenó a los Consulados de Colombia en el exterior establecer un censo de población turista varada a fin de determinar las necesidades de cada uno de los connacionales turistas, específicamente en materia de alojamiento y alimentación.

En cumplimiento de lo anterior, el Consulado General de Colombia en Lima abrió al público su censo para que todo connacional turista, que se sintiera afectado, se inscribiera, valga resaltar que la apertura del censo fue comunicada a través de medio de divulgación masiva, como por ejemplo la página web del Consulado. Esta apertura se dio el día veintiséis (26) de marzo de 2020.

Posteriormente, y teniendo en consideración que la asignación de recursos requería realizar un corte, el Ministerio de Relaciones Exteriores solicitó a los Consulados de Colombia, remitir el listado de colombianos afectados que se hubieran inscrito a fecha de tres (3) de abril.

Manifiesta que es importante resaltar que el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Consulado de Colombia en Lima ha seguido el correspondiente Instructivo para Asistencia a Connacionales en Emergencias y Desastres, en el cual se instruye mantener un canal de comunicación, activar la red aliados para atención (autoridades locales), y gestionar la repatriación de connacionales, actividad que se realizó con éxito los vuelos mencionados previamente logrando el traslado de 461 connacionales. Dichos vuelos han sido autorizados por las autoridades de ambos países, siempre teniendo como base el impacto que genera el desarrollo de un vuelo de esta naturaleza en los índices de contagio en medio de la pandemia. Igualmente, el Consulado ha invitado a los connacionales varados en Perú a que realicen su registro consular:

Frente a lo anteriormente expuesto, las respuestas y soluciones que el Estado colombiano puede ofrecer en estos escenarios tan críticos son limitadas, ya que obedece a disposiciones de emergencia ordenadas por las autoridades de la República del Perú en su territorio nacional con ocasión de una pandemia, y frente a las peticiones concretas realizadas por el connacional el Ministerio de relaciones exteriores, frente a la presunta vulneración de sus derechos y a la pretensión de la parte accionante en cuanto a la protección de los derechos fundamentales de los connacionales en territorio peruano se remitieron las respectivas solicitudes tanto al Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú y el Ministerio de Salud por lo cual considera dicho Ministerio que ha actuado acorde con las funciones asignadas.

Ahora bien, es importante señalar que el establecimiento de medidas de control rigurosas para controlar el brote del coronavirus COVID-19 por parte de los distintos gobiernos nacionales era anticipable, toda vez que desde el siete (7) de enero de 2020, la Organización Mundial para la Salud declaró la emergencia sanitaria por el brote de este virus. Valga resaltar que la solicitud que eleva el Consulado General de Colombia en Lima ante el Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú no es de obligatoria aceptación. El Ministerio de Relaciones Exteriores, es autónomo para decidir si otorga o no la autorización.

El Ministerio de Relaciones Exteriores informó el 19 de mayo de 2020, a través de un comunicado de prensa, que el primero (1) de junio de 2020, se desarrollaría un nuevo vuelo comercial, autorizado por razones humanitarias para la ruta Lima – Bogotá. El Consulado General de Colombia, el jueves 21 de mayo, anunció sobre la habilitación de dicha operación en su página Web, publicación que se pudo consultar en el siguiente enlace:

<https://lima.consulado.gov.co/newsroom/news/2020-05-21/22914>. En esta oportunidad, el Consulado General de Colombia en Lima informó que el lunes 25 de mayo, a partir de las 00:01 a.m. se activará un enlace de registro para postularse a uno de los cupos del referido vuelo, resaltando que, dado que día a día el número de connacionales registrados incrementa, deberá priorizarse el abordaje de poblaciones vulnerables.

Agrega que hasta el momento Perú es de los pocos países desde donde se han operado 3 vuelos comerciales por razones humanitarias y un cuarto programado. En la actualidad, el Consulado General de Colombia se encuentra preparando los aspectos logísticos para el desarrollo de este.

Así mismo, dado el efecto multiplicador de los casos de contagios y muertes fuera de la República Popular de China, epicentro del brote para ese momento y teniendo en cuenta que para el 26 de febrero de 2020 ya se registraba el primer caso de COVID-19 en Latinoamérica (Brasil), el once (11) de marzo de la presente anualidad, la OMS declaró la pandemia por el Covid-19 e instó a los países a tomar medidas para contrarrestar su propagación. Siendo esta información pública y ampliamente replicada en medios de comunicaciones globales con gran alcance, el señor HÉCTOR ALEJANDRO SERRANO COLL pudo y debió haber tomado las medidas necesarias para mitigar los efectos negativos que podía generar la implementación de medidas de aislamiento social obligatorio, como en efecto se dio.

Así las cosas, reitera que era de conocimiento público la declaratoria de la pandemia, por ello, el señor HÉCTOR ALEJANDRO SERRANO COLL pudo prever esto y regresar a territorio colombiano antes del cierre de fronteras en territorio peruano y colombiano.

Finalmente, advierte que del escrito de tutela y las pruebas aportadas resulta evidente que el señor HÉCTOR ALEJANDRO SERRANO COLL acudió a la interposición de este mecanismo constitucional sin agotar el procedimiento ordinario y las herramientas que el Gobierno Nacional ha creado, que le ofrecen postular su intención de regreso al país a través de un vuelo humanitario, bajo las formalidades establecidas en la Resolución No. 1032 de 2020. Por lo anterior, resalta que frente a la ejecución de un vuelo humanitario se deben cumplir a cabalidad los requisitos exigidos en la citada Resolución.

Lo anterior demuestra que para el caso sub judice, el Ministerio de Relaciones Exteriores ha brindado, en el marco sus competencias legales, la asistencia debida, no solamente a la parte actora, sino también a los otros connacionales que se encuentran en su misma situación

Sentadas las anteriores premisas y teniendo en cuenta que se ha prestado asistencia consular al señor HÉCTOR ALEJANDRO SERRANO COLL, dentro de las limitaciones que se presentan con ocasión a las medidas adoptadas a nivel mundial debido a la pandemia; en armonía con lo establecido en la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares, adoptada en nuestra legislación bajo la Ley 17 de 1971 y con total respeto de las leyes y reglamentos del Estado receptor, en consecuencia, la Dirección de Asuntos Migratorios, Consulares y Servicio al Ciudadano considera que no existe, por acción u omisión, vulneración a los derechos fundamentales enunciados por la parte del actor y, por lo tanto, se solicita declarar la improcedencia de la presente acción de tutela, señalado que la presunta vulneración a los derechos constitucionales que denuncia la accionante por acción u omisión, no es imputable a dicho Ministerio, por carecer de competencia para ordenar, como lo solicita la parte actora, respecto a habilitar un vuelo desde Lima a la ciudad de Bogotá D.C.

Por los argumentos expuestos y en consideración a que el Ministerio de Relaciones no ha incurrido por acción ni por omisión en la presunta amenaza o vulneración de los derechos aludidos por la parte actora, solicita a este despacho se declare la improcedencia de la presente acción de tutela respecto al Ministerio de Relaciones Exteriores, Embajada de Colombia

acreditada en la República del Perú y el Consulado de Colombia en Lima y la desvinculación de la presente acción de tutela.

4.2.3 UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL MIGRACION COLOMBIA – UAEMC

La doctora GUADALUPE ARBELÁEZ IZQUIERDO, en su condición de Jefe de la Oficina Asesora Jurídica UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL MIGRACION COLOMBIA – UAEMC indicó que dicha entidad es la encargada de ejercer las funciones como autoridad de vigilancia y control migratorio, verificación y extranjería del Estado Colombiano, además de implementar mecanismos de facilitación relacionadas con el proceso de control migratorio, tanto de ingreso como de salida del país de ciudadanos nacionales y extranjeros, dentro de los cuales se encuentran el servicio de Migración Automática y BIOMIG, que dada la situación presentada con la propagación del coronavirus (COVID-19), mediante la Resolución 0779 del 06 de marzo de 2020, se adoptó la suspensión de estos servicios con el fin de verificar el estado de salud de las personas que ingresen al país en coordinación con las diferentes entidades de salud.

Igualmente, y con el fin de mitigar la pandemia se han adoptado medidas relacionadas con la divulgación de los controles y la prevención del contagio del coronavirus, para lo cual, se cuenta en los diferentes Puestos de Control Migratorio, entrevistas que se realizan a los viajeros, publicidad que informa a los viajeros sobre los controles frente al Coronavirus. Así como entrevistas acerca de su origen, recorrido, personas con las que ha estado en contacto y sintomatología.

Informa que teniendo en cuenta las funciones y competencias de la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, se procedió a solicitar a la Regional Andina de la UAEMC, registro de los últimos movimientos migratorios del ciudadano accionante en este caso particular y concreto información que se recibió a través de correo electrónico institucional el día 27 de mayo de 2020 y se pudo concluir que el señor *HECTOR ALEJANDRO SERRANO COLL*, *emigró del país el día 1 de marzo de 2020*.

En consecuencia y tal como lo describe la parte accionante, los diferentes países y en este caso Perú con el fin mitigar el impacto de este Coronavirus (COVID-19) en sus habitantes tomaron medidas como la prohibición de viajes internacionales, cierre de fronteras, suspensión de transporte de pasajeros, etc. Cabe advertir que cada país es autónomo y soberano para adoptar las medidas que considere pertinentes para garantizar la integridad, salubridad y seguridad de sus habitantes.

Recomendaciones que fueron acogidas por muchos países y que para el caso de Colombia en cabeza del Ministerio de Salud ha venido implementando medidas para enfrentar la llegada de este virus al país, con el fin de mantener estos casos de manera controlada desde el 10 de marzo de 2020.

Por lo anterior, es claro que el accionante desde el 07 de enero de 2020, era conocedor de la Emergencia de Salud Pública de importancia internacional con ocasión al nuevo brote denominado Coronavirus (COVID-19) y que aun así bajo su libre albedrío y riesgo propio decide emigrar a dicho país, circunstancia que denota su falta de diligencia para adelantar el viaje, así las cosas era evidente que los ciudadanos podrían verse afectados por las medidas que pudiesen adoptar los diferentes países como lo hizo Perú con ocasión a esta emergencia de salud, como ocurrió en el presente caso, y que por lo tanto podría conllevar a costos adicionales, y en tal virtud se pretenda endilgar responsabilidad al estado aprovechando este momento coyuntural.

Indica que, en cuanto a la presunta afectación de los derechos fundamentales del accionante, como la Vida, dignidad humana y derecho al trabajo. desde el 10 de marzo de 2020, Colombia ha venido implementando medidas para enfrentar este virus que hoy tiene la connotación de

Pandemia. Medidas que implican las restricciones de ingreso o conexión en territorio colombiano, de pasajeros procedentes del exterior, por vía aérea, y en consecuencia limitan el derecho a la libre circulación con el fin de garantizar la seguridad y salubridad pública de los demás ciudadanos residentes en el País, aunado a lo anterior, las medidas sanitarias adoptadas no pueden ser interpretadas como comportamiento caprichoso de parte del Gobierno nacional.

Cabe resaltar, que el accionante se encontraban en Lima de conformidad con lo indicado en el escrito de tutela, y bajo su propia voluntad y riesgo decide emprender su viaje con el fin de terminar un doctorado según lo aducido por él, en el escrito de demanda y de acuerdo a las pruebas y ahora mediante la presente acción no puede endilgar la afectación de sus derechos fundamentales al Gobierno Nacional y la UAEMC la responsabilidad bajo la premisa de la presunta afectación de su derecho a la libre locomoción, vulneración al derecho de igualdad, y a la vida digna para ingresar al País, cabe resaltar que a la fecha el Gobierno Nacional ha invertido números recursos públicos para solventar y garantizar el cubrimiento de garantías básicas en los hogares más necesitados, y en eminente estado de vulnerabilidad y por lo tanto, dicha petición resultaría desproporcionada

Ahora bien, esta Unidad Administrativa Especial Migración Colombia no ha vulnerado ningún derecho fundamental del accionante, toda vez que esta entidad no tiene jurisdicción, ni competencia, para formular y ejecutar actividades de protección de los derechos fundamentales de los colombianos en el exterior y/o ejercer ante las autoridades del país donde se encuentren las acciones pertinentes, de conformidad con los principios y normas del Derecho Internacional toda vez que por fundamento legal es una función propia del Ministerio de Relaciones Exteriores. Respecto de la programación de vuelos y rutas, la Aeronáutica Civil, es la entidad encargada de controlar, supervisar y asistir la operación y navegación aérea que se realice en el espacio aéreo sometido a la soberanía nacional, lo cual es ajeno a toda luz frente a las labores que desarrolla la U.A.E. Migración Colombia.

En consecuencia, la accionante ha debido adelantar la solicitud con la debida antelación ante las autoridades competentes y ponerse en contacto con el consulado esta obligación se encuentra bajo su responsabilidad y no se le puede endilgar al estado, máxime cuando a la fecha se han adelantado vuelos humanitarios desde Lima a Bogotá

Por lo anterior, solicita respetuosamente al despacho se sirva, denegar las pretensiones y desvincular en cuanto a la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL MIGRACIÓN COLOMBIA de la presente acción de tutela, toda vez que se configura la Falta de Legitimación en la Causa por Pasiva y no existen fundamentos facticos o jurídicos atendibles que permita establecer responsabilidad en cabeza de la Entidad que represento.

4.2.3 UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE AERONÁUTICA CIVIL

El apoderado de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil UAEAC, Dr. Carlos Chaparro Mojica, se opone a la prosperidad de las pretensiones del accionante por cuanto la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil no ha vulnerado ninguno de los derechos fundamentales esgrimidos en la demanda, ni es la autoridad competente para elaborar los listados de pasajeros que deben abordar vuelos humanitarios, razón por la cual solicita respetuosamente desvincular a su representada de la acción de tutela de la referencia, bajo el entendido que la Aerocivil no cumple la función de coordinar vuelos humanitarios procedentes del extranjero, ni elabora los listados de pasajeros que los abordan.

Que respecto de la medidas adoptadas para la realización de vuelos humanitarios a causa del virus Covid-19 y con el fin de enfrentar la situación de pandemia que vive el mundo y con el ánimo de prevenir el contagio del virus Covid-19, y siempre en armonía con los principios constitucionales y legales y con la naturaleza del transporte aéreo como un servicio público esencial, el Gobierno Nacional y las demás entidades competentes han proferido una serie de

normas y medidas, dentro de las que se encuentra el Instructivo relacionado con la solicitud de vuelos humanitarios, el cual busca atender a los pasajeros que, por razones de fuerza mayor, no han podido ingresar a Colombia, es así que diferentes aerolíneas están realizando una serie de vuelos chárter para atender estas emergencias, cuya operación es autorizada de manera inmediata, con el cumplimiento de las normas de seguridad aérea.

Adicionalmente, es pertinente tener en consideración la Circular S-GPI-20-008329 de 26 de marzo de 2020 expedida por el Ministerio de Relaciones Exteriores, en la cual se establecen los protocolos y canales de comunicación para gestionar por parte de los Consulados y Embajadas de Colombia los vuelos internacionales de carácter humanitario. Normativa que claramente dispone que la coordinación de dichos vuelos corresponde al precitado Ministerio, quien una vez haya adelantado los trámites respectivos para la realización del vuelo remitirá la información a Migración Colombia y a la UAEAC, ésta última como autoridad aeronáutica de Colombia para la autorización operativa del mismo. (Se anexa copia de la Circular). Por su parte, corresponde a la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia determinar que el vuelo tenga naturaleza humanitaria.

Con relación a lo anterior, el Ministerio de Salud y Protección Social, la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil y la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, establecieron el procedimiento para el transporte aéreo con fines humanitarios de repatriación, ambulancias aéreas, entre otros.

Alude que su representada no ha vulnerado ningún derecho fundamental del accionante, por el contrario, ha diseñado e implementado acciones tendientes a evitar la propagación del virus Covid-19 y, en el marco de sus competencias, ha facilitado la prestación del servicio de transporte aéreo mediante la autorización de la operación aérea de los vuelos chárter o adicionales que con dicho fin soliciten las diferentes aerolíneas de pasajeros y se gestionen por intermedio del Ministerio de Relaciones Exteriores y Migración Colombia, por lo tanto solicita negar las pretensiones de la demanda respecto a la UAEAC dado que esta entidad no ha vulnerado ningún derecho constitucional fundamental del señor Héctor Alejandro Serrano Coll.

5. CONSIDERACIONES DEL DESPACHO

La acción de tutela constituye un mecanismo excepcional, supletorio y residual, que, en tal virtud, sólo procede cuando el afectado no disponga de recursos u otros medios de defensa judicial, salvo que se incoe como mecanismo transitorio, para evitar un perjuicio irremediable, evento en el que el afectado debe hacerla valer junto con el medio de defensa a su alcance y ante el mismo juez encargado de resolverla; y, dado su carácter cautelar, tiene por objeto la protección efectiva e inmediata de los derechos constitucionales fundamentales, cuando resultan vulnerados o amenazados por la acción u omisión de cualquier autoridad pública o de los particulares en los eventos señalados en la ley⁴.

5.1. De la competencia:

Conforme los artículos 86 de la Constitución Política, 37 del Decreto 2591 de 1991 reglamentado por el Artículo 1° del Decreto 1382 de 2000 en concordancia con lo establecido por el artículo 1° 2.2.3.1.2.1., numeral 2 del Decreto 1983 de 2017, que indica: *“Las acciones de tutela que se interpongan contra cualquier autoridad, organismo o entidad pública del orden nacional serán repartidas, para su conocimiento en primera instancia, a los Jueces del Circuito o con igual categoría”*, es competente este Despacho Judicial para conocer de la acción pública de tutela instaurada por el señor **HÉCTOR ALEJANDRO SERRANO COLL**, en contra de la **LA NACION- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA**,

⁴ Artículo 86 C.P. y Decreto reglamentario 2591 de 1991.

**MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, EMBAJADA DE COLOMBIA EN LIMA PERÚ,
AERONÁUTICA CIVIL Y MIGRACIÓN COLOMBIA.**

Existe legitimación por activa, en cuanto el accionante **HÉCTOR ALEJANDRO SERRANO COLL** es el titular de los derechos invocados y, legitimación por pasiva, pues las entidades demandadas son las llamadas a responder por la garantía de los derechos reclamados.

5.2. Problema jurídico:

El señor **HÉCTOR ALEJANDRO SERRANO** aduce que las entidades accionadas han desconocido sus derechos fundamentales de libertad de locomoción, vida, salud, seguridad social, dignidad humana e igualdad al solicitar su inclusión en un vuelo humanitario que sale de Lima Perú el día primero de junio de 2020, contado con los recursos para hacer el pago de su tiquete aéreo, habiendo remitido más de cinco (5) correos electrónicos a la embajada de Colombia en Perú sin que haya obtenido respuesta a su justa solicitud.

De conformidad con los antecedentes expuestos con anterioridad, debe el juzgado analizar si con la actuación de las entidades accionadas **LA NACION- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, EMBAJADA DE COLOMBIA EN LIMA PERÚ, AERONÁUTICA CIVIL y MIGRACIÓN COLOMBIA**, se está vulnerando los derechos fundamentales de libertad de locomoción, vida, salud, seguridad social, dignidad humana e igualdad del accionante **HÉCTOR ALEJANDRO SERRANO COLL**, y la posible vulneración al derecho fundamental de petición al no dar respuesta a sus solicitudes enviadas mediante correo electrónico para la inclusión en el vuelo humanitario que salía de Lima Perú el día primero (1°) de junio de 2020, dadas las circunstancias del estado de emergencia económica, social y ecológica del gobierno nacional y las medidas extraordinarias por las que no ha sido posible habilitar su ingreso al país.

Para la resolución del mismo, abordará el despacho esta temática a partir de algunas consideraciones normativas y jurisprudenciales sobre la procedencia de la acción de tutela para proteger los derechos fundamentales de libertad de locomoción, vida, salud, seguridad social, dignidad humana e igualdad, petición, Estado de Emergencia Económica, Ecológica y Social y su declaratoria, y la carencia de objeto.

5.3. Discusión:

5.3.1.- Del Estado de Emergencia Económica, Ecológica y Social y su declaratoria⁵

En virtud del artículo 215 de la Constitución Política, el presidente de la República, con la firma de todos los ministros, en caso de que sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 de la Constitución Política, que perturben o amenacen en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública, podrá declarar el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

Que, según la misma norma constitucional, una vez declarado el estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica el presidente, con la firma de todos los ministros, podrá dictar decretos con fuerza de ley destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos. Que estos decretos deberán referirse a materias que tengan relación directa y específica con el estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

En atención a que 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

⁵ Decreto Legislativo No. 806 del 4 de junio de 2020

nacional, el 11 de marzo de 2020 la Organización Mundial de la Salud - OMS declaró el actual brote de enfermedad por Coronavirus - COVID-19 como una pandemia, esencialmente por la velocidad de su propagación y la escala de transmisión, toda vez que al 11 de marzo de 2020 a la OMS le habían notificado cerca de 125.000 casos de contagio en 118 países y a lo largo de esas últimas dos semanas el número de casos notificados fuera de la República Popular China se habla multiplicado en trece (13) veces, mientras que el número de países afectados se había triplicado, por lo que instó a los países a tomar acciones urgentes.

Mediante Resolución No. 380 del 10 de marzo de 2020, el Ministerio de Salud y Protección Social adoptó, entre otras, medidas preventivas sanitarias de aislamiento y cuarentena de las personas que, a partir de la entrada en vigencia de la precitada resolución, arribaran a Colombia desde la República Popular China, Francia, Italia y España. Que mediante Resolución 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 esta, adoptó una serie de medidas con el objeto de prevenir y controlar la propagación del Coronavirus COVID-19 y mitigar sus efectos.

En la Resolución 844 del 26 de mayo de 2020 el Ministerio de Salud y Protección Social prorrogó la emergencia sanitaria por causa del nuevo Coronavirus COVID-19 hasta el 31 de agosto de 2020. Así mismo el Ministerio de Salud y Protección Social reportó el 9 de marzo de 2020 0 muertes y 3 casos confirmados en Colombia, para el 3 de junio de la misma anualidad reportó 1.045 muertes y 33.354 casos confirmados en Colombia.

Ante esta situación, el Gobierno Nacional se ha visto en la necesidad de tomar nuevas medidas protectoras como el aislamiento preventivo obligatorio y la restricción de vuelos comerciales, por ello expidió el Decreto 439 del 20 de marzo de 2020, mediante el cual “se suspende el desembarque con fines de ingreso o conexión en territorio colombiano, de pasajeros procedentes del exterior, por vía aérea” desde el 23 de marzo de 2020. Excepcionalmente, permitió el ingreso de vuelos en caso de emergencia humanitaria, caso fortuito o fuerza mayor, previa autorización de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil y la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia.

Para tal fin, Migración Colombia estableció los parámetros y obligaciones que deben seguir las personas que ingresen a territorio colombiano mediante la Resolución 1032 de 2020, donde 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 en que el Estado brinda a sus ciudadanos nacionales o extranjeros residentes en el país, la posibilidad de retornar al territorio colombiano.

En la precitada resolución en su artículo 3°, contempló las obligaciones de los ciudadanos nacionales o extranjeros residentes a repatriar. Por su parte el artículo 4° también fijó unas obligaciones a las aerolíneas de transporte aéreo que presten el servicio para la repatriación humanitaria de los nacionales y extranjeros residentes en Colombia.

5.3.2 DERECHO FUDAMENTAL DE LOCOMOCIÓN

El derecho fundamental de locomoción está consagrado en el artículo 24 de la carta magna, el cual indica: “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...” prerrogativa fundamental que ha sido reconocida en los tratados internacionales

como la Declaración Universal de los Derechos Humanos (artículo 13)⁶ y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículo 12)⁷.

LA LIBERTAD DE LOCOMOCIÓN y SUS LÍMITES

Sobre esta prerrogativa en reiterada jurisprudencia la Corte Constitucional ha indicado:

“.. 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..”⁸.

En igual sentido, en sentencia SU-257 de 1997, se indicó:

“Se concluye que la libertad de locomoción puede verse limitada en ciertos eventos por disposición constitucional o legal, y ello es así en el ordenamiento jurídico colombiano, si bien cabe distinguir entre las reglas aplicables en tiempo de paz y las que, de conformidad con la Carta y la Ley Estatutaria correspondiente, están autorizadas durante la vigencia de los estados de excepción. En estos últimos casos, aunque sin afectar el núcleo esencial del derecho, las restricciones a su ejercicio individual, en guarda del interés colectivo, pueden ser más intensas.

Como ya se dijo, el ejercicio de la libertad de locomoción puede, en algunas ocasiones, comprometer el orden público, motivo por el cual el legislador extraordinario, cuando ha sido declarado el Estado de Guerra o el de Conmoción Interior, 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 (Preámbulo y artículo 2 C.P.).

De acuerdo a lo anterior, la libertad de locomoción es un derecho del que gozan los colombianos, a circular libremente en el territorio nacional, ingresar y salir del mismo, sin embargo, no es un derecho absoluto toda vez que se ve obstaculizado o restringido cuando el

⁶ “1. Toda persona tiene derecho a circular libremente y a elegir su residencia en el territorio de un Estado. 2. Toda persona tiene derecho a salir de cualquier país, incluso del propio, y a regresar a su país.”

⁷ “1. Toda persona que se halle legalmente en el territorio de un Estado tendrá derecho a circular libremente por él y a escoger libremente en él su residencia. 2. Toda persona tendrá derecho a salir libremente de cualquier país, incluso del propio. 3. Los derechos antes mencionados no podrán ser objeto de restricciones salvo cuando éstas se hallen previstas en la ley, sean necesarias para proteger la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de terceros, y sean compatibles con los demás derechos reconocidos en el presente Pacto. 4. Nadie podrá ser arbitrariamente privado del derecho a entrar en su propio país.”

⁸ C 511 de 2013

legislador autorizó al ejecutivo para delimitar la libre circulación y residencia de las personas en virtud de los estados de excepción, especialmente en el caso de guerra exterior o conmoción interior.

5.3.3 DERECHO DE PETICIÓN COMO PRINCIPIO FUNDAMENTAL Y EL DEBER DE RESPUESTA

El derecho fundamental de petición se encuentra consagrado en el artículo 23 de la Constitución Política, según el cual: “toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución”.

Sobre el particular, la Corte ha establecido como elementos del derecho de petición los siguientes⁹:

1. *“La posibilidad cierta y efectiva de elevar, en términos respetuosos, solicitudes ante las autoridades, sin que éstas se nieguen a recibirlas o se abstengan de tramitarlas.”*
2. *La obtención de una respuesta que tenga las siguientes características:*
 - (i) *Que sea oportuna; (ii) Que resuelva de fondo, en forma clara y precisa lo solicitado lo cual supone que la autoridad competente se pronuncie sobre la materia propia de la solicitud de manera completa, sin evasivas respecto a todos y cada uno de los asuntos planteados; y (iii) Que la respuesta sea puesta en conocimiento del peticionario.*¹⁰

En cuanto a la oportunidad en que debe ser resuelta una petición, la Corte ha señalado que, por regla general, “se han aplicado las normas del Código Contencioso Administrativo que establecen que en el caso de peticiones de carácter particular la administración tiene un plazo de 15 días para responder, a menos que por la naturaleza del asunto se requiera un tiempo mayor para resolver, caso en el cual la administración tiene en todo caso la carga de informar al peticionario dentro del término de los 15 días, cuánto le tomará resolver el asunto y el plazo dentro del cual lo hará”.¹¹

Sobre la necesidad de una respuesta de fondo, la Corte Constitucional ha establecido que: “La respuesta de la Administración debe resolver el asunto, no admitiéndose en consecuencia respuestas evasivas, o la simple afirmación de que el asunto se encuentra en revisión o en trámite”.¹²

En relación con los términos en que se debe resolver las peticiones en general la Ley 1755 de 2015 en su artículo 14 prevé lo siguiente:

“Artículo 14. Términos para resolver las distintas modalidades de peticiones. Salvo norma legal especial y so pena de sanción disciplinaria, toda petición deberá resolverse dentro de los quince (15) días siguientes a su recepción.

Estará sometida a término especial la resolución de las siguientes peticiones:
(Subrayado fuera del texto)”

⁹ Ver, entre otras, las sentencias T-944 de 1999, T-377 de 2000, T-447 de 2003, T-734 de 2004, C-510 de 2004, T-915 de 2004, T-855 de 2004, T-737 de 2005, T-236 de 2005, T-718 de 2005, T-627 de 2005; T-439 de 2005, T-275 de 2005, en las que se delinearon algunos elementos del derecho de petición.

¹⁰ Corte Constitucional, sentencia T-1089 de 2001, T-219 de 2001, T-249 de 2001, T-377 de 2000.

¹¹ Sentencia T-1160A de 2001.

¹² Sentencia T-046 de 2007, T-377 de 2000 y T-897 de 2007.

1. Las peticiones de documentos y de información deberán resolverse dentro de los diez (10) días siguientes a su recepción. *Si en ese lapso no se ha dado respuesta al peticionario, se entenderá, para todos los efectos legales, que la respectiva solicitud ha sido aceptada y, por consiguiente, la administración ya no podrá negar la entrega de dichos documentos al peticionario, y como consecuencia las copias se entregarán dentro de los tres (3) días siguientes.*
2. Las peticiones mediante las cuales se eleva una consulta a las autoridades en relación con las materias a su cargo deberán resolverse dentro de los treinta (30) días siguientes a su recepción.

Parágrafo. Cuando excepcionalmente no fuere posible resolver la petición en los plazos aquí señalados, la autoridad debe informar esta circunstancia al interesado, antes del vencimiento del término señalado en la ley expresando los motivos de la demora y señalando a la vez el plazo razonable en que se resolverá o dará respuesta, que no podrá exceder del doble del inicialmente previsto.
(Subrayado fuera del texto)”

Igualmente es importante resaltar que respecto de la manera o forma de presentar el derecho de petición ya sea de manera verbal o escrita la precitada ley contempla:

“...Artículo 15. Presentación y radicación de peticiones. Las peticiones podrán presentarse verbalmente y deberá quedar constancia de la misma, o por escrito, y a través de cualquier medio idóneo para la comunicación o transferencia de datos...”

5.4. El caso concreto:

Estima el accionante la vulneración de sus derechos fundamentales de libertad de locomoción, vida, salud, seguridad social, dignidad humana e igualdad por parte de **LA NACION- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, EMBAJADA DE COLOMBIA EN LIMA PERÚ, AERONÁUTICA CIVIL y MIGRACIÓN COLOMBIA**, por cuanto no se ha dado respuesta a sus solicitudes enviadas mediante correo electrónico para la inclusión en el vuelo humanitario que salía de Lima Perú a Colombia, el día primero (1°) de junio de 2020.

Confrontada la actuación, tal y como lo manifestó el accionante¹³, aparece demostrado que el señor **HÉCTOR ALEJANDRO SERRANO COLL**, efectivamente salió del país el 1° de marzo de 2020¹⁴, dato que fue suministrado por la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, cuando solicitó a la Regional Andina de la UAEMC, registro de los últimos movimientos migratorios del ciudadano accionante, información que se recibió a través de correo electrónico institucional el día 27 de mayo de 2020. Asimismo, quedó visto que el accionante **SERRANO COLL**, debió ingresar a Colombia el 29 de mayo de 2020.

Sin embargo, es pertinente indicar que atendiendo la advertencia de la Organización Mundial de la Salud - OMS-, el 11 de marzo del presente año, por la pandemia por el COVID-19, y esencialmente por la velocidad de su propagación, instando a los Estados a tomar medidas urgentes y restrictivas para proteger y preservar el derecho a la vida y a la salud de la humanidad, el estado Colombiano en el marco de la emergencia ocasionada por la pandemia COVID-19, declaró el estado de emergencia, especialmente por los Decretos 402, 412, 439, 457, 531 y 538 de 2020, mediante los cuales se ordenó el cierre de fronteras y la declaratoria de emergencia sanitaria.

¹³ Libelo de Tutela.

¹⁴ Pasabordo aéreo LATAM AIRLINES MEDELLIN Lima el día 1 de marzo de 2020 y fecha de regreso Lima Medellín el 29 de mayo de 2020

Sin dejar de lado que la República de Perú tuvo que proceder de la misma manera declarado igualmente el Estado de Emergencia Nacional y en igual sentido el cierre temporal de fronteras, la suspensión del servicio, terrestre, aéreo y fluvial, desde el 16 de marzo de 2020.

Así mismo la Unidad Administrativa Especial de Migración Colombia expidió la Resolución No. 1032 de 2020, “por la cual se establece el Protocolo para el regreso al país, de ciudadanos colombianos y extranjeros residentes permanentes, que se encuentren en condición vulnerable en el extranjero y se dictan otras disposiciones”,

Ante estas especiales circunstancias, no hay duda que un gran número de connacionales se vieron sujetos a cancelación de vuelos, cierre físico de fronteras, aislamientos obligatorios sin poder retornar al país, situaciones que no son atribuibles al Gobierno Nacional de la República de Colombia, toda vez la imposición de dichas políticas obedece a la crisis de salubridad por la que traviesa no solo el Estado colombiano sino nuestro continente y el mundo entero, que obligo a los gobiernos de los diferentes países a tomar medidas extremas en aras de mitigar la pandemia del COVID-19, medidas urgentes y necesarias para conjurar la pandemia.

En el caso particular, de acuerdo al libelo de tutela, tenemos que el señor **HÉCTOR ALEJANDRO SERRANO COLL** se encuentra en la república de Perú y debió, regresar a Colombia el 29 de mayo una vez finalizados sus estudios, sin embargo argumentó el actor en tutela que en cinco oportunidades envió correos electrónicos a la embajada de Colombia en Perú a fin de que fuera tenido en cuenta para regresar a este país, con el fin de que se incluyera en el vuelo humanitario que sale de Lima Perú el día primero (1°) de junio de 2020, de los cuales no recibió respuesta.

Contrario a lo informado por el actor, la Cancillería del Ministerio de Relaciones exteriores en la respuesta a la demanda de tutela remitió copia de las conversaciones que vía correo electrónico remitió el Consulado de Colombia en Lima – República del Perú al señor **HECTOR SERRANO COLL** dando respuesta a sus solicitudes, como se dijo a través de correo electrónico, en las siguientes fechas: 17 de abril de 2020 a las 8:29 a.m., 23 de abril a las 5:46 p.m., 29 de abril a las 11:57 p.m., 15 de mayo a las 8:46 a.m., 20 de mayo de 2020 a las 10:37 a.m., y 27 de mayo de 2020 a las 12:15 p.m., último correo en donde le dan respuesta en los siguientes términos:

“Estimado Señor Serrano, buena tarde. Le informamos que están en el proceso de priorización del listado ya que se encuentran 700 personas inscritas, en el momento que terminen de realizar esta evaluación detallada, les llegará el código de reserva de la aerolínea viva air a las personas seleccionadas. De igual forma, es importante señalar que de autorizarse una nueva operación comercial de retorno a Colombia, será debidamente comunicado a través de canales habituales. Tenga la seguridad que este Consulado continuará realizando todas las gestiones que se encuentren dentro de nuestras funciones, competencias y recursos para tratar de encontrar una solución para su situación.”

Igualmente, en la respuesta allegada por la Cancillería se señaló que el señor **HECTOR SERRANO** se encuentra registrado en el listado para un eventual vuelo; no obstante, es importante resaltar que se deben aplicar los criterios de priorización humanitarios, teniendo en cuenta que el señor no es adulto mayor, está solo, no tiene hijos y no ha manifestado tener afectaciones a su salud.

De la misma manera afirmó que aún no hay un listado oficial, ya que no se han seleccionado a las personas que bajo dichos criterios podrían regresar a territorio colombiano; no obstante, se reitera que el señor está postulado, ya que su registro se realizó el pasado 25 de mayo a las 0:08 a.m.

Por lo anterior el despacho considera que no existe vulneración alguna a los derechos o garantías fundamentales, pues en lo concerniente al derecho de petición, se evidencia que las manifestaciones ofrecidas por el accionante **HÉCTOR ALEJANDRO SERRANO COLL** no obedecen a lo acontecido, dado que en respuesta allegada por la cancillería se vislumbra que fueron contestados los requerimientos del actor e incluso lo hizo de manera oportuna, además le comunicaron los

procedimientos a seguir para la repatriación, como inscribirse en el censo, diligenciar el formulario requerido para la repatriación, los cuales son requisitos indispensables para poder acceder a la repatriación en un vuelo humanitario.

Así las cosas, se observa que los acaecimientos que motivaron la instauración de la acción de tutela por parte del demandante, ya fueron cumplidos, lo cual nos encontramos frente a un hecho superado que conduce a la carencia actual de objeto, frente a esa circunstancia concreta.

En relación con los otros derechos que el accionante invoca como objeto de protección a través de la acción de tutela respecto de la violación al derecho locomoción, vida, salud, seguridad social, dignidad humana e igualdad, por parte de las entidades demandadas, en este caso la **MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, EMBAJADA DE COLOMBIA EN LIMA PERÚ, AERONÁUTICA CIVIL y MIGRACIÓN COLOMBIA**, es preciso anotar que el juzgado encuentra, el actuar de las entidades públicas vinculadas ajustado a los procedimientos administrativos y legales que demanda el Estado de Emergencia Económica, Sanitaria y Ecológica decretado por el gobierno, pues se puede colegir que el accionante ha estado en constante comunicación con el Consulado de Colombia en Lima, entidad que le ha brindado respuesta a sus solicitudes, le ha ofrecido la asesoría correspondiente en cuanto a los procedimientos y se le ha informado que dicho Consulado continuará realizando todas las gestiones que se encuentren dentro de las funciones, competencias y recursos para tratar de encontrar una solución legal para regresar al país a través de un vuelo humanitario, se encuentra registrado en el listado para un eventual vuelo; no obstante, es importante resaltar que se deben aplicar los criterios de priorización consagrados en la Resolución No. 1032 de 2020.

Asimismo aclara esta funcionaria que el actor en tutela no allegó prueba o el despacho no observó prueba fehaciente que permita inferir la conculcación de los derechos fundamentales de vida, salud, seguridad social, dignidad humana e igualdad, al aducir que sus recursos se limitan a su trabajo y en estos momentos tanto él como su familia corren grave riesgo si no regresa lo más pronto, que amerite una intervención del juez constitucional con medidas inmediatas y urgentes por vía de la acción de tutela a fin de evitar un perjuicio irremediable.

Ahora bien, no sobra hacer referencia lo que la Corte Constitucional en sentencia T - 997 de 2005 resaltó frente a la carga de la prueba en materia de acciones constitucionales, así:

*“...La carga de la prueba en uno y otro momento del análisis corresponde a las partes enfrentadas: debe el solicitante aportar prueba en el sentido de que elevó la petición y de la fecha en la cual lo hizo, y la autoridad, por su parte, debe probar que respondió oportunamente. La prueba de la petición y de su fecha traslada a la entidad demandada la carga procesal de demostrar, para defenderse, que, al contrario de lo afirmado por el actor, la petición sí fue contestada, resolviendo de fondo y oportunamente. **Pero si ante el juez no ha sido probada la presentación de la solicitud, mal puede ser condenada la autoridad destinataria de la misma, pues procesalmente no existe el presupuesto del cual se deduzca que, en tal evento, estaba en la obligación constitucional de responder...**”(Negritas fuera de texto)*

De suerte que el accionante ningún argumento expuso de la forma como le fue quebrantados dichas prerrogativas, aun así, tampoco observa este estrado judicial que tales derechos le hayan sido conculcados, pues nótese y como lo indicaron al unísono las partes accionadas, en punto a que la declaratoria de la pandemia por la Organización Mundial de la salud es de público conocimiento, desde inicios de este año, y por tanto el señor **HÉCTOR ALEJANDRO SERRANO COLL** pudo prever esta situación y regresar a territorio nacional antes del cierre de fronteras tanto en el país Peruano como Colombiano o en su defecto haber postergado su viaje de Colombia a Perú, sin embargo bajo su propia voluntad y riesgo decidió viajar a Perú.

Al respecto, es importante resaltar que la cuarentena y cierre de fronteras decretada legalmente por el gobierno, a los que se ve sujeto el accionante, es una compleja situación humanitaria en la cual se encuentran más de 600 connacionales dentro del territorio nacional del Perú, situación semejante a la

que viven otros connacionales en el resto de países alrededor del mundo, quienes se han visto sujetos a medidas similares de aislamiento en los países en los cuales se encontraban de manera temporal, razón por la cual se ha tenido que reglamentar el ingreso y salida de connacionales dando prioridad a los más vulnerables, situación que como se ha venido notando no obedece a situaciones caprichosas de los gobiernos, sino a las políticas implementadas para la protección de la vida y salud de los colombianos, que respeta la declaratoria de salud pública donde prima el interés general sobre el particular.

En suma y con base en las anteriores consideraciones normativas, legales y jurisprudenciales el Despacho concluye en el presente caso, que no se configura vulneración de derecho fundamental alguno en cabeza del accionante y por consiguiente no se declarará su amparo.

No obstante y como quiera que por parte de la Cancillería se informó que el accionante **HÉCTOR ALEJANDRO SERRANO COLL** se encuentra registrado en el listado para un eventual vuelo, este despacho conmina a dicha cartera ministerial para que por su intermedio a través del Consulado de Colombia en Lima siga brindando asistencia al accionante y se realicen las gestiones pertinentes necesarios para incluirlo dentro del grupo o grupos de personas que se encuentren en espera de ser repatriados, así como la atención y soporte en vivienda, alimentación y ayuda de emergencia, en caso que lo requiera.

En mérito de lo expuesto, el **Juzgado Décimo Penal del Circuito Especializado de Bogotá D.C.**, Administrando Justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

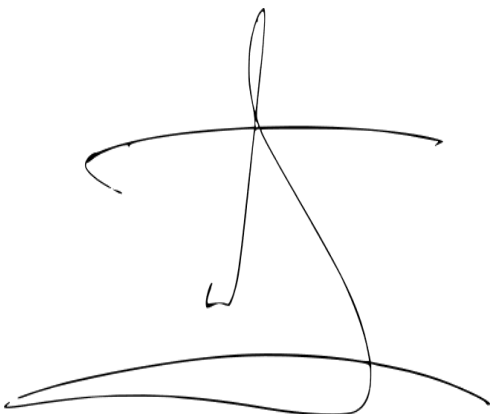
RESUELVE

PRIMERO: **NEGAR** el amparo constitucional a los derechos fundamentales libertad de locomoción, vida, salud, seguridad social, dignidad humana e igualdad y derecho de petición, incoados por el señor **HÉCTOR ALEJANDRO SERRANO COLL**.

SEGUNDO: Notificar el presente fallo a las partes por el medio más expedito posible, informando que contra la presente decisión procede impugnación.

TERCERO: En firme esta providencia, remítase la actuación original a la Honorable Corte Constitucional para su eventual revisión.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



MARTHA CECILIA ARTUNDUAGA GUARACA

JUEZ