



REPÚBLICA DE COLOMBIA  
JUZGADO SESENTA Y UNO (61) ADMINISTRATIVO  
DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ  
-SECCIÓN TERCERA-  
Sentencia No. 36

Bogotá D.C., once (11) de mayo de dos mil veinte (2020)

**ACCIÓN:** TUTELA  
**RADICACIÓN:** 11001334306120200008200  
**ACCIONANTE:** Judith Lorena Chacón  
**ACCIONADO:** Presidencia de la República de Colombia – Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia (Cancillería) – Consulado de Colombia en Buenos Aires  
**VINCULADOS:** Aeronáutica Civil, la Fuerza Aérea Colombiana, a la Aerolínea Jet Smart y Migración Colombia.

**ASUNTO:**

Procede el Juzgado a proferir sentencia dentro de la tutela instaurada por Judith Lorena Chacón identificada con la C.C. No. 1.015.424.887 en ejercicio de la acción contemplada en el artículo 86 de la Constitución Política, contra la Presidencia de la República de Colombia – Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia (Cancillería) – Consulado de Colombia en Buenos Aires, la Aeronáutica Civil, la Fuerza Aérea Colombiana, a la Aerolínea Jet Smart y a Migración Colombia por la presunta vulneración de sus derechos constitucionales de la vida, salud, educación, libertad de profesión y oficio y el principio de la dignidad humana e integridad física, social y económica.

**1. ANTECEDENTES**

**1.1. DEMANDA**

**1.1.1 Elementos y pretensión**

**A. Derechos fundamentales invocados:** vida, salud, educación, libertad de profesión y oficio y el principio de la dignidad humana e integridad física, social y económica.

**B. Pretensiones:** “1. TUTELAR mis derechos fundamentales a la libre circulación en conexidad con el derecho a la vida, salud, seguridad social en consonancia con el principio de dignidad humana e integridad física, social y económica.

2. Ordenar de forma inmediata a la autoridad que corresponda realizar los respectivos trámites burocráticos para realizar el retorno al territorio colombiano.

3. Ordenar de forma inmediata a la autoridad que corresponda habilitar vuelos humanitarios para la repatriación a mi país Colombia, ya que no cuento con los recursos económicos para costear un vuelo comercial.

4. Ordenar de forma inmediata al gobierno colombiano que, a través de sus autoridades consulares, me brinde ayuda básica de primera necesidad o recursos que me permitan subsistir el día a día mientras habilitan un vuelo de regreso a Colombia.”.

**1.1.2. Fundamentos de la pretensión.**

Narró que ingresó a la República Argentina el 10 de marzo de 2016 porque estaba realizando posgrado en Políticas Sociales Urbanas en la Universidad Nacional de Tres de Febrero, los cuales ya finalizó. Razón por la que se disponía a retornar a Colombia el 23 de

ACCION: TUTELA  
RADICACIÓN: 11001334306120200008100  
ACCIONANTE: Judith Lorena Chacón  
ACCIONADO: Presidencia de la República de Colombia – Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia (Cancillería) y otro

mayo con la aerolínea Jet Smart, con escala en Santiago de Chile, en el vuelo JA- 640 con la reserva HYF3WA.

Debido al estado de Pandemia del COV-19 decretada por la OMS y de conocimiento público, el gobierno argentino Decretó el 20 de marzo de 2020 el cierre de sus fronteras y dictó el confinamiento obligatorio para toda la población en el territorio argentino.

No cuenta con los recursos económicos que le permitan suplir los gastos de manutención y permanencia en ese país, tales como alquiler de vivienda, comida, salud, transporte entre otras necesidades básicas

Su pasaje de regreso a Colombia fue cancelado por la Aerolínea Jet Smart lo cual le fue informado vía e-mail el día 23 de abril.

No recibe ningún tipo de ayuda económica por parte de familiares en Colombia, ni ningún tipo de ayuda o subsidio del Estado Argentino.

Pese a tener residencia argentina por motivos de estudio, sus estudios de posgrado ya finalizaron y no tiene seguro médico, ni acceso a la salud en caso llegar a requerirla, quedando expuesta y en peligro mi vida e integridad física.

Ha llenado los respectivos formularios indicados por autoridades colombianas entre ellas la Cancillería y el Consulado de Colombia en Argentina y a la fecha no le han dado respuesta a su solicitud de necesidad y urgencia.

Su domicilio en Colombia es la ciudad Bogotá D.C, Kr. 101 # 82-52 Int 3 apto 112, y afirmó que estaba dispuesta a dar el debido cumplimiento al Protocolo de Migraciones sobre repatriaciones según Resolución de Migración 032 de 2020.

Aportó como pruebas:

- Pasaporte No. AS226891.
- Cédula de ciudadanía colombiana de la accionante.
- Certificado de estudio.
- Tiquete de regreso y cancelación de aerolínea.

## 1.2. ACTUACIÓN JUDICIAL

La acción fue de conocimiento inicial del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección E que, mediante auto del 30 de abril de 2020, mismo día de radicación, declaró la falta de competencia, ordenando la remisión a los Juzgados Administrativos de Bogotá, correspondiéndole el turno por reparto a este despacho.

Mediante providencia del 4 de mayo de 2020 esta instancia admitió la presente acción de tutela contra la Presidencia de la República de Colombia – Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia (Cancillería) – Consulado de Colombia en Buenos Aires y se vinculó a la Aeronáutica Civil, la Fuerza Aérea Colombiana, a la Aerolínea Jet Smart, requiriéndolos para que en el término improrrogable de dos (2) días informaran sobre los motivos que generaron la presente actuación y se decretó prueba de declaración de la parte accionante para el 7 de mayo de 2020 por la APP ZOOM.

Se notificó la acción el 4 de mayo de 2020 y las accionadas dieron respuesta tal y como se describe en el acápite siguiente.

El 5 de mayo de 2020 se ordenó publicar el admisorio, la tutela y los anexos para brindar mayores garantías a la accionada Jet Smart.

El 6 de mayo de 2020 la accionada aportó escrito en la que contó detalladamente su situación en el país de la Argentina.

El 7 de mayo de 2020 se ordenó la vinculación de Migración Colombia.

El 7 de mayo de 2020 se escuchó en diligencia de declaración de parte a Judith Lorena Chacón

**1.3. CONTESTACIONES Y CONCEPTOS DE LA ACCIÓN**

Accionada y/o vinculada	Fecha	Respuesta	Documentales anexados
<b>CONTESTACIONES</b>			
Unidad Administrativa Especial de Migración Colombia	8 de mayo de 2020	<p>Presentó sus funciones y competencias legalmente establecidas.</p> <p>Manifestó que el Consultado el módulo de registro migratorio del Sistema de Información Misional desde el 01 de enero de 2011 al 07 de mayo de 2020 a nombre de JUDITH LORENA CHACON No identificada con Cédula de Ciudadanía No. 1015424887 registró un movimiento migratorio con fecha de viaje del 12/02/2016 a Ecuador.</p> <p>Señaló que si bien la accionante emigró desde 2016 y existió un vuelo que arribó desde Argentina el 04 de mayo de 2020, de otra parte no sólo la accionante es la único nacional que no ha retornado al país, también diferentes nacionales en el mundo están pasando por difíciles condiciones y el Ministerio de Relaciones Exteriores debe coordinar a todos dando prioridad a diferentes tipos de persona o grupos prevaleciendo los de mayor necesidad, de otra parte acorde a comunicado de prensa es importante mencionar que el Ministerio de Relaciones Exteriores están programando nueve vuelos más así:            Mayo 8 Nueva York            Mayo 9 Brasil            Mayor 10 Ecuador y República Dominicana            Mayo 12 Orlando            Mayor 13 Los Ángeles            Mayo 14 Brasil            Mayo 15 México            Mayo 16 Vuelo compartido entre Argentina y Chile            Mayo 17 – Vuelo compartido entre India y Australia</p> <p>Seguido a ello precisó que con ocasión a la pandemia desatada por el virus COVID -19 el Gobierno Nacional ha adoptado una serie de medidas de seguridad prevención, realizando el recuento normativo de estas.</p> <p>Estableció que la entidad carece de competencia para determinar si autoriza o no la realización de vuelos, lo único que le está dado es realizar el control migratorio de conformidad con las funciones otorgadas en la Resolución 1032 de 2020.</p> <p>La repatriación de connacionales debe ser coordinada a través de la embajada o consulado colombiano del país de origen del vuelo y en tal orden será la Cancillería la que tendrá la tarea de coordinar esta actividad</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Copia de la Resolución No. 154 del 6 de febrero del 2017, por medio de la cual se asume el cargo de jefe de la Oficina Asesora Jurídica de la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, (1 folio).</li> <li>- Copia de la Resolución No. 1137 de 12 de diciembre de 2012 por medio de la cual se delega la Representación Judicial de la Entidad. (3 folios).</li> <li>- Acta de posesión No. 0026 del 07 de febrero de 2017.</li> <li>- Copia de la Resolución 1032 de 2020 (5 folios).</li> <li>- Copia de Acta de compromiso 1032 de 2020 (1 folio).</li> </ul>

*A*

**ACCIÓN:** TUTELA  
**RADICACIÓN:** 11001334306120200008100  
**ACCIONANTE:** Judith Lorena Chacón  
**ACCIONADO:** Presidencia de la República de Colombia – Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia (Cancillería) y otro

		<p>informando a Migración Colombia y a la Aerocivil, sobre dichos vuelos atendiendo razones que se circunscriben a emergencia humanitaria, caso fortuito o fuerza mayor.</p> <p>Afirmó que existe falta de legitimación de su parte porque no existe nexo de causalidad entre la omisión y las acciones de la entidad. Agregó que la presente acción es improcedente por existir otro medio de control.</p> <p>Alegó la improcedencia de la acción de tutela y la denegación del amparo constitucional solicitado,</p>	
Nación – Departamento Administrativo de la Presidencia de la República	6 de mayo de 2020	<p>Precisó que no es lo mismo la representación del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República que la del presidente de la República y sus actuaciones, quien actúa a través de su secretaría jurídica y de sus ministros según sea el ramo, citando las normas relativas a ello.</p> <p>Enunció que no existe vulneración alguna de la accionante, atendiendo a que no se le han impuesto cargas diferentes a las que, a la totalidad de los ciudadanos, destacando que se han realizado esfuerzos para atender a la población que se encuentra en el país en situaciones de vulnerabilidad que ameritan actuaciones más urgentes.</p> <p>Así mismo indicó que la accionante debe someterse a los requisitos dispuestos en la Resolución 1032 de 2020, que aplican sin excepción alguna a las personas que se encuentran fuera del territorio nacional para su repatriación, debiendo asumir los costos de su traslado.</p>	No allegó documentales más allá de las relacionadas con su facultad para representar a la entidad judicialmente
Nación – Ministerio de Relaciones Exteriores	5 de mayo de 2020	<p>Trajo a colación sus competencias funcionales de acuerdo con la ley.</p> <p>Adujo que la Argentina reporta hasta el 28 de abril de 2020 más de 200 muertes y los casos positivos son de 4127; los esfuerzos del Gobierno argentino se han centrado en el cierre o suspensión de parte importante del comercio, medidas de higiene, distancia social, y rutinas de limpieza.</p> <p>Presentó las medidas adoptadas en Colombia con ocasión de la misma situación.</p> <p>Indicó 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.</p> <p>Señaló que la Resolución No. 1032 de 8 de abril de 2020 contiene un protocolo para el regreso al país, de ciudadanos colombianos y extranjeros residentes permanentes.</p> <p>Dijo que, con el fin de garantizar la atención a los connacionales en la República Argentina desde el inicio de las medidas tomadas por el</p>	No aportó pruebas.

4

	<p>Gobierno, se habilitaron las líneas de emergencia del Consulado para poder mantener contacto permanente con los connacionales.</p> <p>Informó que día 28 de abril de 2020 se recibe registro de la señora JUDITH LORENA CHACON VARON, en el Censo de colombianos afectados por las medidas de aislamiento y cierre de fronteras tomadas en el marco de la pandemia, a través del formulario <a href="https://forms.gle/v83axx4oG2KfSSeMA">https://forms.gle/v83axx4oG2KfSSeMA</a> publicado en la página del Consulado de Colombia en Buenos Aires y transmitido a la base de datos de colombianos residentes en Argentina.</p> <p>De acuerdo con la Resolución 1032 de 2020 y el Decreto 531 de 2020 el Gobierno Nacional y este Ministerio se han dispuesto de las ayudas humanitarias del Fondo Especial de Migraciones para los colombianos cuyo ingreso a la República Argentina hubiese ocurrido después de 1 de enero de 2020.</p> <p>Se resalta que el Consulado de Colombia en Buenos Aires está previendo ayudas a través de organizaciones sin ánimo de lucro y de las colectividades colombianas radicadas en Argentina con el fin de asistir a la población vulnerable que es residente en el territorio argentino y no se encuentran alcanzadas para recibir el fondo especial de Migraciones, el cual se encuentra destinado a las personas bajo la categoría de turistas.</p> <p>Informó que se ha realizado todo el proceso de registro de connacionales – opcionales pasajeros- para un vuelo especial por razones humanitarias; sin embargo, las condiciones actuales que atraviesa la República Argentina hacen que un vuelo procedente de dicho Estado represente alto riesgo para la salud pública en Colombia debido al riesgo de contagio comunitario por población asintomática.</p> <p>Agregó que el sistema de salud en el territorio de la República Argentina es público, gratuito y se brinda a todo ciudadano nacional o extranjero que se encuentre en territorio, que no tenga un sistema de obra social o sistema de salud privado.</p> <p>Manifestó que se ha prestado asistencia consular a la señora Judith Lorena Chacón, razón por la cual se debe declarar improcedente la acción.</p> <p>Además, que la presunta vulneración a los derechos constitucionales que enuncia la accionante por acción u omisión, no es imputable a este Ministerio, por carecer de competencia para ordenar la realización de vuelos comerciales y/o de carácter humanitario.</p>
--	---

X

		<p>Propuso la falta de legitimación por pasiva porque conforme a sus funciones ellos no son competentes.</p> <p>Resaltó que el Tribunal Administrativo de Cundinamarca - Sección Segunda, Subsección "D", Magistrada Ponente Dra. ALBA LUCÍA BECERRA AVELLA, en la acción constitucional promovida por el señor RENÉ VELASQUEZ CORTES, por hechos de similares características a las que hoy nos ocupan, conforme a los argumentos antes planteados decidió "DECLARAR improcedente la acción de tutela interpuesta...".</p>	
Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil	5 de mayo de 2020	<p>Afirmó no haber vulnerado los derechos fundamentales de la demandante ya que no es función suya realizar gestiones para la repatriación, solo le corresponde la aprobación de los vuelos chárter humanitarios previamente gestionados por el Ministerio de Relaciones Exteriores, las aerolíneas y los gobiernos.</p> <p>Señaló que el Ministerio de Relaciones Exteriores no ha remitido vuelo chárter para que sea autorizado por la entidad.</p> <p>Destacó sus funciones, así como precisó que existen una serie de medidas y reglas para desarrollar los vuelos humanitarios entre ellas un instructivo que anexó junto con la contestación.</p> <p>Trajo a colación la Circular S-GPJ-20-008329 del 26 de marzo de 2020 del Ministerio de Relaciones Exteriores, que establece los protocolos y canales de comunicación para gestionar con los consulados y embajadas los vuelos humanitarios, precisando que la coordinación es del Ministerio de Relaciones Exteriores y realizado ello remite la información del vuelo para su ejecución.</p> <p>Solicitó su desvinculación por falta de legitimación por pasiva ya que no se acreditó que hubiera un vuelo pendiente por autorizar, siendo el Ministerio de Relaciones Exteriores el encargado de gestionar y aprobar las labores humanitarias de repatriación.</p>	<p>1.- Matriz tutelas</p> <p>2.- Decreto 569 de 15 de abril de 2020 - "Por la cual se adoptan medidas sobre la prestación del servicio público de transporte y su infraestructura, dentro del Estado de Emergencia, Económica, Social y Ecológica"</p> <p>3.- Instructivo solicitud vuelo humanitario</p> <p>4.- Procedimiento repatriación de connacionales</p> <p>5.- Respuesta a vuelos no regulares (Charter)</p> <p>6.- Circular No. S-GPI-20-008329 del Ministerio de Relaciones Exteriores - Dirección General del Protocolo.</p> <p>7.- Decreto 593 de 24 de abril de 2020</p>
JET SMARTH	N/A	La vinculada no rindió informe, por lo que se presumirán veraces los hechos susceptibles de tenerse como tal, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 20 del Decreto 2591 de 1991 <sup>1</sup> .	- N/A
Fuerza Aérea Colombiana	N/A	La vinculada no rindió informe, por lo que se presumirán veraces los hechos susceptibles de tenerse como tal, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 20 del Decreto 2591 de 1991 <sup>2</sup> .	N/A

<sup>1</sup> ARTÍCULO 20. Presunción de veracidad. "Si el Informe no fuere rendido dentro del plazo correspondiente, se tendrán por ciertos los hechos y se entrará a resolver de plano, salvo que el Juez estime necesaria otra averiguación previa."

<sup>2</sup> ARTÍCULO 20. Presunción de veracidad. "Si el Informe no fuere rendido dentro del plazo correspondiente, se tendrán por ciertos los hechos y se entrará a resolver de plano, salvo que el Juez estime necesaria otra averiguación previa."

**ACCION:** TUTELA  
**RADICACIÓN:** 11001334306120200008200  
**ACCIONANTE:** Judith Lorena Chacón  
**ACCIONADO:** Presidencia de la República de Colombia - Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia (Cancillería) y otro

Embajada de Colombia en Argentina	N/A	La vinculada no rindió informe, por lo que se presumirán veraces los hechos susceptibles de tenerse como tal, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 20 del Decreto 2591 de 1991.	N/A
<b>CONCEPTOS</b>			
Procuraduría General de la Nación	N/A	No conceptuó.	N/A

#### 1.4. Declaración aportada el 6 de mayo de 2020

El 6 de mayo de 2020 la accionante aportó declaración por escrito la cual se incorporó al expediente en audiencia de declaración de parte del 7 de mayo de 2020.

Allí hizo referencia a que:

- Ingresó a la Argentina el 10 de marzo de 2016, e inició estudios que ya finalizó, pero tuvo que hacer entrega física de trabajos a finales del 1 al 15 de marzo.
- Tenía vuelo a Colombia el 23 de mayo comprado a la aerolínea Jetsmart y que fue cancelado el 23 de abril, Argentina por DECRETO NACIONAL 260/2020 del 12 de marzo declaró el aislamiento social, preventivo y obligatorio desde entonces hasta la fecha.
- Adujo que no tiene trabajo y que se encuentra en confinamiento en una habitación en el Barrio Flores de Buenos Aires la cual debe abandonar la primera semana de junio.

Aportó:

- Certificado de estudios
- Impresiones de correo electrónico de compra del vuelo de retorno a Colombia por JETSMARTH y de cancelación de este por la aerolínea.
- Correos electrónicos de solicitud de repatriación a la embajada.
- Pantallazo de llamada a funcionaria de la embajada.
- Respuesta con indicación de diligenciar un formulario de parte de la embajada.

#### 1.5 Diligencia de declaración de parte

Se decretó como prueba la realización de la declaración de parte de la petente el 7 de mayo de 2020 y en la cual la accionante informó que:

- Su estrato socioeconómico en Colombia es dos, manifestando que aquí vive con su tía, el esposo de su tía y sus dos primos.
- Vive sola en Argentina en una habitación que tiene que entregar la primera semana de junio.
- Decidió viajar a Argentina para estudiar una maestría que ya finalizó.
- Trabajaba como niñera y al regresar en febrero solo trabajó un mes, fue finalizado el trabajo por la cuarentena. Trabajó como monotributo denominado como independiente en Colombia. Ganaba en moneda colombiana \$1.700.000.
- Pagaba sus estudios en dólares.
- Tenía destinado su regreso para el 23 de mayo de 2020 por JET SMART, pero el vuelo fue cancelado, le manifestaron que le podían regresar el valor del vuelo en un baucher.

- Se comunicó con la embajada vía telefónica, diligenció el formulario para la repatriación. Vía e mail el 30 de abril le dijeron que diligenciara el formulario, a partir de ello no le contestaron nada más.
- Posteriormente vía telefónica una funcionaria llamada María Clara Rubiano dijo que había un posible vuelo el 4 de mayo, pero que no era seguro. El 4 de mayo envió una comunicación vía email, solicitó ayuda alimentaria, también se comunicó vía WhatsApp. Sin que la fecha le hayan emitido respuesta.
- Conoce los diferentes auxilios del Estado Argentino y del colombiano, pero no ha recibido ninguno.
- No está dispuesta a prorrogar su estadía, porque acabo sus estudios, no tiene familiares, recursos, ni ayuda alguna, de Argentina o de Colombia, que ya tenía comprado su vuelo y le negaron auxilios por ser ciudadana extranjera.
- Esta en la zona roja de coronavirus y de dengue. El Coronavirus tuvo un brote a seiscientos metros en un geriátrico, su abuela murió el 20 de abril y eso le ha generado ansiedad, no tiene asistencia en salud mental. Asistía con una psicóloga, pero particular, no pudo continuar por la falta de dinero. Tuvo en diciembre infección urinaria y estuvo con antibióticos. Estuvo hospitalizada en Colombia dos veces por ese problema. Lo que también le genera ansiedad es que pagó su pasaje con tarjeta de crédito.
- Está dispuesta a pagar el vuelo si la otra aerolínea le regresa el dinero, pero no podría pagar hotel, agregó que habló con familiares quienes le tienen adecuada una habitación para su cuarentena.
- La cuarentena en Argentina es generalizada hasta el 10 de mayo, prohibida toda movilización, venta de tiquetes y vuelos. Y en Buenos Aires es mucho más fuerte, si puede extender hasta septiembre.

## **2. CONSIDERACIONES**

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

### **2.1. Problema Jurídico**

Es procedente o no amparar mediante fallo de tutela los derechos fundamentales a la vida, salud, libertad de locomoción e igualdad de Judith Lorena Chacón, presuntamente vulnerados por acciones u omisiones de una o todas las autoridades accionadas y/o vinculadas, derivadas de las medidas adoptadas mediante el Decreto Nacional 439 de 2020 y de la situación misma de la pandemia actual, revisando en el caso concreto si existe o no un perjuicio irremediable de una persona cuyos estudios ya finalizaron, se encuentra en un lugar declarado zona roja por la pandemia y tiene afecciones de salud distintas al virus COVIT-19 y que compró su tiquete, pero que su vuelo fue cancelado por la aerolínea JET SMARTH.

De ser procedente, se podría acceder a la orden de repatriación.

### **2.2. Tesis del Despacho**

De la revisión de la normatividad vigente y las pruebas aportadas al plenario se obtiene que la acción de tutela resulta procedente, ya que la accionante no pretende desconocer las exigencias de la Resolución 1032 de 2020 para su repatriación, ni controvertir las restricciones impuestas en materia de tráfico aéreo, por el contrario reconoció la existencia del protocolo, afirmó haber diligenciado el formato proporcionado por el Consulado de



ACCION: TUTELA  
 RADICACIÓN: 11001334306120200008200  
 ACCIONANTE: Judith Lorena Chacón  
 ACCIONADO: Presidencia de la República de Colombia – Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia (Cancillería) y otro

libertades o la admisión a las desigualdades<sup>4</sup>.

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

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

La Corte no solamente se limita a revisar si los decretos que declaren los estados de excepción están firmados por el Presidente y los Ministros en su totalidad, que se encuentre definido el periodo para el que se declara dentro del límite de la Constitución<sup>5</sup> y que la declaración haya sido motivada, sino que se acoge también a un criterio de integralidad, en el que el control de constitucionalidad también se hace sobre los valores materiales presentes en la constitución.<sup>6</sup>

Es entonces en la Sentencia C-004 de 1992 que el máximo tribunal constitucional dejó fijadas las bases sobre las cuales se ejercerá el control de constitucionalidad automática de la declaratoria de estado de excepción y sus consecuencias, estableciendo que debe ser integral, es decir, de mérito y no solo de forma pues "ni en el Estado de Sitio, menos en el de Emergencia, puede haber actos discrecionales, omnímodos, actividades que el Gobierno pueda desarrollar arbitrariamente"<sup>7</sup>. Este modelo de examen asegura la primacía de la constitución como Norma de Normas, dando valor al papel que el mismo constituyente ha dejado sobre la Corte<sup>8</sup>, en la sentencia antes citada además se advierte conforme lo consagra la Carta que en las actuaciones de los órganos de la administración de justicia es imperativa la prevalencia del derecho sustancial<sup>9</sup>.

Seguido a ello, ha de observarse que en sentencia C-300 de 1994<sup>10</sup>, se pronunció sobre la existencia del supuesto fáctico de conmoción, perturbación al orden público ya que en este caso se declaró la inconstitucionalidad debido a que, si bien el deficiente funcionamiento del Estado podría permitir el decreto de estado de conmoción interior, para ello el ejecutivo debe hacer un esfuerzo de demostración, que no sucedió, y el juzgador no puede admitir la laxitud del control en esta materia.

Misma línea se siguió en la sentencia C-466 de 1995<sup>11</sup> donde además se retomó la sentencia C-004 de 1992, y se afirmó que la situación de crónica perturbación al orden público puede alimentar tesis que sacrifican el ordenamiento constitucional y por tanto la Corte no lo comparte. Como exigencia adicional se plasma que la situación de la que se deriva no pueda ser abordada mediante eficiente y oportuno ejercicio de facultades ordinarias<sup>12</sup>. Más adelante en sentencia C-802 de 2002<sup>13</sup> se incluyó que el control de constitucionalidad automático plantea la necesidad de verificar el presupuesto fáctico,

<sup>4</sup> Kelsen, Hans. Contribuciones a la Teoría Pura del Derecho. 4ª ed., Biblioteca de Ética, Filosofía del Derecho y Política. Centro Editor de América Latina, Buenos Aires, 1999.

<sup>5</sup> C.Const. C-327/2003, A. Beltrán Sierra. En: (<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/C-327-03.htm>) Consultado en 27.04.2020

En esta la declaración de inexequibilidad dio debido a que el decreto estudiado estipulaba la prórroga del estado de excepción por más de 90 días, contrario a lo establecido en el artículo 213 de la Carta Política.

<sup>6</sup> Sainz Moreno, Fernando. "La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional" de Eduardo García de Enterría. Revista Española de Derecho Constitucional, Madrid, 1982 En: (<https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/2060073.pdf>) Consultado en: (29.04.2020)

<sup>7</sup> C.Const. C-004/1992, E. Cifuentes Muñoz. En: (<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1992/C-004-92.htm>) Consultado en: 27.04.2020

<sup>8</sup> Constitución Política de Colombia de 1991. Artículo 241 "A la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución"

<sup>9</sup> C.Const. C-004/1992, E. Cifuentes Muñoz. En: (<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1992/C-004-92.htm>) Consultado en: 27.04.2020

<sup>10</sup> C. Const. C-300/1994, E. Cifuentes Muñoz. En: (<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1994/C-300-94.htm>) Consultado en: 27.04.2020

<sup>11</sup> C. Const. C-466/1995, C. Gaviria Díaz. En: (<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1995/C-466-95.htm>) Consultado en: 27.04.2020

<sup>12</sup> Idem

<sup>13</sup> C. Const. C-802/2002, J. Córdoba Triviño. En: (<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/C-802-02.htm>) Consultado en: 28.04.2020

valorativo y agregar un juicio sobre la suficiencia de las medidas ordinarias de policía para saber así si incurrió en una apreciación arbitraria o error manifiesto<sup>14</sup>.

La sentencia C-063 de 2002<sup>15</sup> en las consideraciones se establece que en lo que respecta al control judicial la Constitución de 1991, los tratados de derechos humanos que conforman el bloque de constitucionalidad, las normas del derecho internacional humanitario, la Ley Estatutaria 137 de 1994 determinan el control constitucional que se va a ejercer sobre el mismo y prohíbe su suspensión, de ello se observa un enfoque en evitar los abusos del ejecutivo por declaratorias injustificadas de estados de excepción, proteger la separación de poderes así como su equilibrio y garantizar el disfrute de los derechos inherentes al ser humano.

En conclusión, sobre ello la Corte considera que todo el contenido normativo apunta a que el juez constitucional examine la presencia de un supuesto fáctico, el análisis del presupuesto valorativo y la insuficiencia de las medidas ordinarias de policía para restaurar el orden público<sup>16</sup>. El régimen de excepción debe estar sometido a los más estrictos controles, para garantizar el equilibrio de poderes y proteger de forma efectiva los derechos y garantías constitucionales.

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

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

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

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

La Corte Constitucional ya ha asumido el control automático de 72 decretos leyes expedidos en desarrollo por la emergencia del COVID-19, repartidos de forma equitativa entre todos sus magistrados<sup>17</sup>. En los acuerdos proferidos por el Consejo Superior de la Judicatura y en especial en el PCSJA20-11546 del 25 de abril de 2020<sup>18</sup> se ha manifestado que se exceptúan de la suspensión de términos judiciales las acciones de tutela y los habeas corpus, y en el párrafo se reitera que los despachos judiciales no remitirán los expedientes de acciones de tutela a la Corte Constitucional hasta tanto no se levante la suspensión de términos de la revisión eventual.

Mientras el control de constitucionalidad de los decretos leyes se hace de forma automática, para los casos de tutelas cuya motivación se encuentre en la actual contingencia estas deberán ser estudiadas por los despachos judiciales y su remisión a la Corte Constitucional no se hará hasta que se levante la suspensión de términos. Esto lleva a referirse al artículo

<sup>14</sup> Idem

<sup>15</sup> C. Const C-063/2002, J. Córdoba Triviño. En: (<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/C-063-02.htm>) Consultado en: 28.04.2020

<sup>16</sup> C. Const C-063/1994, A. Martínez Caballero. En: (<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1994/c-063-94.htm>) Consultado en: 28.04.2020

<sup>17</sup> <https://www.corteconstitucional.gov.co/micrositios/estado-de-emergencia/decretos.php>

<sup>18</sup> Consejo Superior de la Judicatura. Presidencia En: (<https://www.ramajudicial.gov.co/web/medidas-covid19/acuerdos>)

ACCION: TUTELA  
 RADICACIÓN: 11001334306120200008200  
 ACCIONANTE: Judith Lorena Chacón  
 ACCIONADO: Presidencia de la República de Colombia - Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia (Cancillería) y otro

43 de la Ley 270 de 1996, cuando establece que también ejercen jurisdicción constitucional excepcionalmente, para cada caso en concreto, los jueces y las corporaciones que deban proferir las decisiones de tutela o resolver acciones o recursos previstos para la aplicación de los derechos constitucionales, pero a diferencia del control realizado por la Corte Constitucional los efectos de estas solo son para las partes.

### 3.3. COVID-19 y normatividad desarrollada en torno a ello.

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

*"los coronavirus son una extensa familia de virus que pueden causar enfermedades tanto en animales como en humanos. En los humanos, se sabe que varios coronavirus causan infecciones respiratorias que pueden ir desde el resfriado común hasta enfermedades más graves como el síndrome respiratorio de Oriente Medio (MERS) y el síndrome respiratorio agudo severo (SRAS)", (OMS, 2020)<sup>19</sup>.*

El Covid 19 es una enfermedad infecciosa perteneciente a este grupo que no había sido descubierto hasta que se produjo el brote en Wuhan (China) en diciembre de 2019. Los síntomas relacionados a esta enfermedad son "fiebre, cansancio y tos seca", "Alrededor de 1 de cada 6 personas que contraen la COVID-19 desarrolla una enfermedad grave y tiene dificultad para respirar. Las personas mayores y las que padecen afecciones médicas subyacentes, como hipertensión arterial, problemas cardíacos o diabetes, tienen más probabilidades de desarrollar una enfermedad grave. En torno al 2% de las personas que han contraído la enfermedad han muerto". (OMS, 2020)<sup>20</sup>.

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

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

*"Primero, el siete de enero de 2020 la Organización Mundial de la Salud, identificó el nuevo coronavirus - COVID-19 y declaró este brote como emergencia de salud pública de importancia internacional; Segundo, el 6 de marzo de 2020 el Ministerio de Salud y de la Protección Social dio a conocer el primer caso de brote de enfermedad por coronavirus - COVID-19 en el territorio nacional; Tercero, el 11 de marzo de 2020 la Organización Mundial de la Salud declaró el actual brote de enfermedad por coronavirus - COVID-19 como una pandemia, esencialmente por la velocidad de su propagación y la escala de trasmisión; Cuarto, mediante Resolución número 385 del 12 de marzo de 2020, el ministro de Salud y Protección Social, de acuerdo con lo establecido en el artículo 69 de la Ley 1753 de 2015, declaró el estado de emergencia sanitaria por causa del nuevo coronavirus COVID-19 en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020 y, en virtud de la misma, adoptó una serie de medidas con el objeto de prevenir y controlar la propagación del COVID-19 y mitigar sus efectos<sup>21</sup>".*

<sup>19</sup> Organización Mundial de la Salud (2020). Preguntas y respuestas sobre la enfermedad por coronavirus (COVID-19). Organización Mundial de la Salud. <https://www.who.int/es/emergencias/diseases/novel-coronavirus-2019>.

<sup>20</sup> Organización Mundial de la Salud (2020). Preguntas y respuestas sobre la enfermedad por coronavirus (COVID-19). Organización Mundial de la Salud. <https://www.who.int/es/emergencias/diseases/novel-coronavirus-2019>.

<sup>21</sup> Presidente de la República de Colombia (17 de marzo 2020). Decreto 417 de 2020. Ministerio de Justicia. Sistema Único de Información Normativa. <http://www.suinijuriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/30038962>

ACCION: TUTELA  
 RADICACIÓN: 11001334306120200008200  
 ACCIONANTE: Judith Lorena Chacón  
 ACCIONADO: Presidencia de la República de Colombia – Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia (Cancillería) y otro

Por lo expuesto ante las afectaciones en el sistema económico y social, el estado colombiano reconoció que el "sistema de salud colombiano no se encuentra físicamente preparado para atender una emergencia en salud, quien no solo debe atender las necesidades de los directamente afectados, sino que tiene la responsabilidad de impedir la extensión de los efectos hacia todos los habitantes del país"<sup>22</sup>.

Posteriormente, "mediante el Decreto 418 del 18 de marzo 2020 se dictaron medidas transitorias para expedir normas en materia de orden público, señalando la dirección del orden público con el objeto de prevenir y controlar la propagación del Coronavirus COVID-19 en el territorio nacional y mitigar sus efectos, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19, estará en cabeza presidente de la República"<sup>23</sup>, el Gobierno Nacional decretó el aislamiento preventivo de carácter obligatorio de todas las personas habitantes del territorio nacional del día 25 de marzo hasta el 13 de abril, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del coronavirus, dentro del cual se estableció la suspensión del transporte doméstico por vía aérea, teniendo como únicas excepciones (i) la emergencia humanitaria, (ii) el transporte de carga y mercancía y (iii) caso fortuito o fuerza mayor.

Además, por medio del Decreto 439 de 2020 el Gobierno Nacional declaró la suspensión de ingreso al territorio colombiano por 30 días calendario a partir del 23 de marzo de 2020, permitiendo solo el desembarque de connacionales provenientes del exterior, 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, exceptuando a los tripulantes, personal técnico y directivo, y acompañantes a la carga de empresas de carga aérea, quienes deberán cumplir con el protocolo establecido por el Ministerio de Salud y Protección Social y la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, reservándose el derecho por medio de la Aeronáutica Civil de no autorizar el ingreso de cualquier extranjero<sup>24</sup>.

El 15 de abril de 2020, mediante el Decreto 569, "por el cual se adoptan medidas sobre la prestación del servicio público de transporte y su infraestructura, dentro del Estado de Emergencia, Económica, Social y Ecológica", se estableció que durante el término que dure la emergencia sanitaria declarada por el Ministro de Salud y Protección Social, con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19, o durante el término de cualquier emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19, se suspendería el desembarque con fines de ingreso o conexión en territorio colombiano, de pasajeros procedentes del exterior, por vía aérea. Se conservaron las excepciones en términos similares a las señaladas en el Decreto 439 de 2020.

<sup>22</sup> Presidente de la República de Colombia (20 de marzo 2020). Decreto 439 de 2020. Ministerio de Justicia. Sistema Único de Información Normativa. <http://www.suinjuriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/30039018>

<sup>23</sup> Presidente de la República de Colombia (22 de marzo 2020). Decreto 457 de 2020. Ministerio de Justicia. Sistema Único de Información Normativa. <http://www.suinjuriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/30038972>

<sup>24</sup> Presidente de la República de Colombia (20 de marzo 2020). Decreto 439 de 2020. Ministerio de Justicia. Sistema Único de Información Normativa. <http://www.suinjuriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/30039018>, que dice:

Artículo 1. Suspensión de ingreso al territorio colombiano. Suspender, por el término de treinta (30) días calendario a partir de las 00:00 horas del lunes 23 de marzo de 2020, el desembarque con fines de ingreso o conexión en territorio colombiano, de pasajeros procedentes del exterior, por vía aérea.

Solo se permitirá el desembarque con fines de ingreso de pasajeros o conexión en territorio colombiano, 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, en el marco de sus competencias.

Parágrafo 1. Se exceptúan de lo anterior a los tripulantes, personal técnico y directivo, y acompañantes a la carga de empresas de carga aérea, quienes deberán cumplir con el protocolo establecido por el Ministerio de Salud y Protección Social y la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil.

Parágrafo 2. Los pasajeros excepcionalmente admitidos deberán cumplir con las medidas sanitarias de prevención de contagio que adopte el Ministerio de Salud y protección Social y demás autoridades competentes sobre este asunto en particular.

Parágrafo 3. En cualquier caso, la Unidad Administrativa Especial de Migración Colombia, en el marco de sus competencias, podrá negar el ingreso de cualquier extranjero al territorio colombiano, en ejercicio del principio de soberanía del Estado.

Así mismo, se ha prorrogado las medidas de aislamiento preventivo de carácter obligatorio en dos periodos comprendidos del 13 de abril hasta el 27 de abril y desde el 27 de abril hasta el 11 de mayo del 2020, por medio de los decretos 531<sup>25</sup> y 593<sup>26</sup> del mismo año, por lo tanto, la restricción implementada con relación al transporte doméstico por vía aérea también ha sido prorrogada en los términos anteriormente expuestos con las tres excepciones ya referidas.

Se debe agregar que con el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020, se declaró el Estado de Emergencia Social y Ecológica en todo el Territorio Nacional por el término de treinta (30) días calendario, contados a partir de la vigencia de ese decreto, con el fin de darle un uso eficiente a los recursos públicos disponibles para la atención de los efectos derivados de la pandemia del nuevo coronavirus COVID -19 y propender por instrumentos legales que doten a las entidades territoriales de mecanismos efectivos para atender la emergencia y los efectos en el empleo y las relaciones sociales que esto conlleva, permitiendo mayores líneas de acceso a crédito y endeudamiento.

### 3.4 Suspensión de los derechos fundamentales en estado de emergencia y tutela.

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

La declaratoria de estado de emergencia realizada en el precitado Decreto 417 se fundó en el artículo 215 de la Constitución Política que dispone las facultades extraordinarias del presidente de la República para conjurar las crisis que se originen en causas diferentes a la guerra Exterior y la grave perturbación del orden público, o cuando se constituya grave calamidad pública<sup>27</sup>.

En el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020 se declaró el Estado de Emergencia Social y

<sup>25</sup> Presidente de la República de Colombia (11 de abril 2020). Decreto 531 de 2020. Ministerio de Justicia. Sistema Único de Información Normativa. <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/30039046>

<sup>26</sup> Presidente de la República de Colombia (24 de abril 2020). Decreto 593 de 2020. Ministerio del Interior. Sistema Único de Información Normativa. <http://www.suin-juriscol.gov.co/archivo/decretos/covid/DECRETO593DE2020.pdf>

<sup>27</sup> "Cuando sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública, podrá el Presidente, con la firma de todos los ministros, declarar el Estado de Emergencia por periodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de noventa días en el año calendario.

Mediante tal declaración, que deberá ser motivada, podrá el presidente, con la firma de todos los ministros, dictar decretos con fuerza de ley, destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.

Estos decretos deberán referirse a materias que tengan relación directa y específica con el estado de emergencia, y podrán, en forma transitoria, establecer nuevos tributos o modificar los existentes. En estos últimos casos, las medidas dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso, durante el año siguiente, les otorgue carácter permanente.

El Gobierno, en el decreto que declare el Estado de Emergencia, señalará el término dentro del cual va a hacer uso de las facultades extraordinarias a que se refiere este artículo, y convocará al Congreso, si éste no se hallare reunido, para los diez días siguientes al vencimiento de dicho término.

(...)  
El presidente de la República y los ministros serán responsables cuando declaren el Estado de Emergencia sin haberse presentado alguna de las circunstancias previstas en el inciso primero, y lo serán también por cualquier abuso cometido en el ejercicio de las facultades que la Constitución otorga al Gobierno durante la emergencia.

El Gobierno no podrá desmejorar los derechos sociales de los trabajadores mediante los decretos contemplados en este artículo.

PARAGRAFO. El Gobierno enviará a la Corte Constitucional al día siguiente de su expedición los decretos legislativos que dicte en uso de las facultades a que se refiere este artículo, para que aquella decida sobre su constitucionalidad. Si el Gobierno no cumpliere con el deber de enviarlos, la Corte Constitucional aprehenderá de oficio y en forma inmediata su conocimiento.<sup>27</sup>

ACCION: TUTELA  
 RADICACIÓN: 11001334306120200008200  
 ACCIONANTE: Judith Lorena Chacón  
 ACCIONADO: Presidencia de la República de Colombia – Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia (Cancillería) y otro

Ecológica en todo el Territorio Nacional por el término de treinta (30) días calendario, n el fin de darle un uso eficiente a los recursos públicos disponibles para la atención de los efectos derivados de la pandemia del nuevo coronavirus COVID -19 y propender por instrumentos legales que doten a las entidades territoriales de mecanismos efectivos para atender la emergencia y los efectos en el empleo y las relaciones sociales que esto conlleva, permitiendo mayores líneas de acceso a crédito y endeudamiento.

Conforme a la Ley 137 de 1994, que regula los Estados de Guerra Exterior, Conmoción Interior y Emergencia Económica, Social y Ecológica<sup>28</sup> se estableció la prevalencia de los tratados internacionales en materia de derechos humanos ratificados por Colombia, en aplicación del principio *pro-homine*, y la prohibición para suspender los derechos fundamentales<sup>29</sup>.

El numeral dos del artículo 4 de la Ley 137 de 1994 indicó los derechos que deben ser garantizados y no deben ser objeto de suspensión alguna<sup>30</sup> y conforme a su primer artículo ninguna disposición de la Convención, de la Convención Americana de Derechos Humanos, puede ser interpretada en el sentido de limitar el goce y ejercicio de cualquier derecho o libertad.

Estas garantías se dan también en el sistema universal de protección de derechos humanos en del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, al consagrarse en su artículo 4<sup>31</sup> que aun estados de emergencia que amenacen la vida y la existencia del estado no se podrán suspender las garantías consagradas en los artículos, 6, 7, 8, 15, 16, 18<sup>32</sup>.

El Sistema Interamericano de Derechos Humanos consagró en su artículo 27 que los estados parte de la CADH podrán en caso de guerra, de peligro público o de otra emergencia que amenace la independencia o seguridad podrán adoptar disposiciones adecuadas y temporales estrictamente justificadas y proporcionales, que suspendan las obligaciones contraídas en esa Convención, siempre que tales disposiciones no sean incompatibles con las demás obligaciones que les impone el derecho internacional y no entrañen discriminación alguna fundada en motivos de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social.<sup>33</sup>

<sup>28</sup> Art. 2 de la ley 137 de 1994

<sup>29</sup> Ibid. Art 3.

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

<sup>30</sup> *"el derecho a la vida y a la integridad personal; el derecho a no ser sometido a desaparición forzada, a torturas, ni a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica; la prohibición de la esclavitud, la servidumbre y la trata de seres humanos; la prohibición de las penas de destierro, prisión perpetua y confiscación; la libertad de conciencia; la libertad de religión; el principio de legalidad, de favorabilidad y de irretroactividad de la ley penal; el derecho a elegir y ser elegido; el derecho a contraer matrimonio y a la protección de la familia, los derechos del niño, a la protección por parte de su familia, de la sociedad y del Estado; el derecho a no ser condenado a prisión por deudas civiles; el derecho al habeas corpus .*

*Tampoco podrán ser suspendidas las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos"*

<sup>31</sup> Artículo 4 (1) En situaciones excepcionales que pongan en peligro la vida de la nación y cuya existencia haya sido proclamada oficialmente, los Estados Partes en el presente Pacto podrán adoptar disposiciones que, en la medida estrictamente limitada a las exigencias de la situación, suspendan las obligaciones contraídas en virtud de este Pacto, siempre que tales disposiciones no sean incompatibles con las demás obligaciones que les impone el derecho internacional y no entrañen discriminación alguna fundada únicamente en motivos de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social.

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

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

<sup>32</sup> "Artículo 6: derecho a la vida y a que no se reestablezca la pena de muerte en caso de haberse abolido con anterioridad, ni la de aplicarse sino a los delitos más grave en los países en que no se ha abolido su aplicación.

Artículo 7. Derecho a no ser sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes. En particular, nadie será sometido sin su libre consentimiento a experimentos médicos o científicos.

Artículo 8. No ser sometido a esclavitud (todas las formas) ni ser sometido a servidumbre.

Artículo 11. No ser encarcelado por el solo hecho de no poder cumplir una obligación contractual.

Artículo 15. No violarse el principio de legalidad y de retroactividad de la ley penal favorable.

Artículo 16. El derecho a la personalidad jurídica a ninguna persona o grupo social.

Artículo 18. La libertad de pensamiento, de conciencia y de religión y a no ser coaccionado para menoscabar su libertad de tener o de adoptar la religión o las creencias de su elección".

<sup>33</sup> Convención Americana Sobre Derechos Humanos artículo 27.2.

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

- El Derecho al Reconocimiento de la Personalidad Jurídica (artículo 3);
- El Derecho a la Vida (artículo 4); en el caso Zambrano Vélez La Corte ha considerado reiteradamente que el derecho a la vida es un derecho humano fundamental, cuyo goce pleno es un prerrequisito para el disfrute de todos los demás derechos humanos, debido a lo cual, no son admisibles enfoques restrictivos del mismo. De conformidad con el artículo 27.2 de la Convención este derecho forma parte del núcleo inderogable, pues se encuentra consagrado como uno de los derechos que no puede ser suspendido en casos de guerra, peligro público u otras amenazas a la independencia o seguridad de los Estados Parte.<sup>34</sup>
- El Derecho a la Integridad Personal (artículo 5); el caso Neira Alegría y otros, la Corte se refirió al alcance del recurso de Habeas Corpus y a la prohibición de suspender derechos inalienables durante los Estados de Excepción (artículos 7.6 y 27.2 de la Convención). Consideró que fueron infringidos, debido a la aplicación de los Decretos que declararon el estado de emergencia en determinadas provincias y Zona Militar Restringida en el penal. Si bien dichos decretos no suspendieron de manera expresa el recurso de hábeas corpus, de hecho, el cumplimiento que se dio a ambos decretos produjo la ineficacia del instrumento tutelar, y, por tanto, su suspensión en perjuicio de las presuntas víctimas. El hábeas corpus era el procedimiento idóneo para que la autoridad judicial pudiese investigar y conocer el paradero de las tres personas a que se refiere el caso.<sup>35</sup>
- La Prohibición de la Esclavitud y Servidumbre (artículo 6);
- El Principio de Legalidad y de Retroactividad de la ley penal favorable (artículo 9);
- La Libertad de Conciencia y de Religión (artículo 12);
- La Protección a la Familia (artículo 17);
- El Derecho al Nombre (artículo 18);
- Los Derechos del Niño (artículo 19);
- El Derecho a la Nacionalidad (artículo 20),
- Los Derechos Políticos artículo (artículo 23) 140. Los derechos políticos son derechos humanos de importancia fundamental dentro del sistema interamericano que se relacionan estrechamente con otros derechos consagrados en la Convención Americana como la libertad de expresión, la libertad de reunión y la libertad de asociación y que, en conjunto, hacen posible el juego democrático. La Corte destaca la importancia que tienen los derechos políticos y recuerda que la Convención Americana, en su artículo 27, prohíbe su suspensión y la de las garantías judiciales indispensables para la protección de éstos<sup>36</sup>
- Las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos (artículos 8 y 25).  
El artículo 7 (Derecho a la Libertad Personal) en su inciso 6 reconoce y regula el recurso de hábeas corpus<sup>37</sup>
- El debido proceso legal. En la Opinión Consultiva 9/87, la Corte señaló que: *"El concepto de debido proceso legal recogido por el artículo 8 de la Convención debe entenderse como aplicable, en lo esencial, a todas las garantías judiciales referidas*

<sup>34</sup> Caso Zambrano Vélez seriec\_166\_esp par 78.

<sup>35</sup> Caso Neira Alegría y otros. - seriec\_20-par 80-86.

<sup>36</sup> Caso Castañeda Gutman vs. estados unidos mexicanos sentencia de 6 de agosto de 2008 (excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas) seriec\_184 par 140.

<sup>37</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos Caso Loayza Tamayo Vs. Perú Sentencia de 17 de septiembre de 1997 (Fondo) seriec\_33-par 50.

ACCION: TUTELA  
 RADICACIÓN: 11001334306120200008200  
 ACCIONANTE: Judith Lorena Chacón  
 ACCIONADO: Presidencia de la República de Colombia - Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia (Candillería) y otro

en la Convención Americana, aun bajo el régimen de suspensión regulado por el artículo 27 de la misma".<sup>38</sup>

Sobre la procedencia de la tutela en estados de excepción<sup>39</sup> la Corte Constitucional en la sentencia SU 257 de 1997 precisó que: "durante el Estado de Comoción Interior... el presidente de la República goza de un poder discrecional más amplio -que no absoluto-, el juez de tutela debe actuar con prudencia, esto quiere decir que ha de ponderar de manera equilibrada los derechos, valores y principios constitucionales que inciden y pueden afectarse en el asunto bajo examen."<sup>40</sup>

En dicha sentencia la alta Corte "...indicó que las autoridades no obtienen patente de corso para desconocer o atropellar los derechos fundamentales, aunque les sea posible restringirlos razonablemente..."<sup>41</sup>.

### 3.5. Derechos Constitucionales objeto de la Acción

Los derechos a la vida, salud en conexidad con los derechos fundamentales a la vida, e integridad personal, a la igualdad y libertad de locomoción (derecho al retorno) son considerados como vulnerados por la accionante. Este despacho encuentra que es menester incluir el derecho a la información.

#### 3.5.1. Derecho a la vida, salud, integridad personal e igualdad

Los derechos que se consideran intangibles, inclusive en estados de excepción, son: a la vida, salud, integridad personal e igualdad.

Al efecto la Corte Constitucional esgrimió:

"... Finalmente, el principio de intangibilidad de derechos impone el deber que en los estados de excepción no puedan suspenderse las garantías democráticas asociadas al ejercicio de los derechos a la vida y a la integridad personal: el derecho a no ser sometido a desaparición forzada; la prohibición de la tortura o de los tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes; el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica; la prohibición de la esclavitud, la servidumbre y la trata de seres humanos; la prohibición de las penas de destierro, prisión perpetua y confiscación; la libertad de conciencia; la libertad de religión; el principio de legalidad, de favorabilidad y de irretroactividad de la ley penal; el derecho a elegir y ser elegido; el derecho a contraer matrimonio y a la protección de la familia; los derechos del niño, a la protección por parte de su familia, de la sociedad y del Estado; el derecho a no ser condenado a prisión por deudas civiles y el derecho al habeas corpus. Igualmente, prevé que no podrán ser suspendidas las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos.

Sin embargo, debe tenerse en cuenta que según lo expuesto en la sentencia C-135 de 2009[5], esta lista de derechos intangibles en los estados de excepción no es taxativa y que su protección puede ser extendida por tres vías: (i) cuando el contenido de los derechos expresamente excluidos involucra la protección de los referidos en la ley y los tratados internacionales; (ii) en virtud de la prohibición que tienen los Estados de proferir medidas de excepción incompatibles con otras normas internacionales, se amplía también el número de derechos excluidos, a menos que en los instrumentos suscritos existan previsiones sobre su suspensión; y (iii) la vigencia de las garantías judiciales en los estados de excepción hace que, en particular, los recursos de amparo (acción de tutela para el caso colombiano) y de habeas corpus, se encuentren protegidos.

<sup>38</sup> Opinión Consultiva 9/87. seriea\_09.par 30.

<sup>39</sup> De conformidad con los criterios establecidos por la Corte Interamericana, los estados de excepción o de emergencia tienen como única justificación válida la defensa del sistema democrático, entendiéndose por tal aquel que establece límites infranqueables en cuanto a la vigencia constante de ciertos derechos esenciales de la persona humana. De esta manera, el Estado de derecho es el marco jurídico de regulación de los estados de excepción. La única justificación es la defensa del orden democrático, el que a su vez está definido no como un sistema político sino como un conjunto de valores que se apoya en el conjunto de los derechos humanos. Estado de derecho, democracia y derechos humanos conforman así una unidad que la emergencia no puede romper ni en forma excepcional ni transitoria

<sup>40</sup> Corte constitucional colombiana sentencia SU- 257 de 1997 Magistrado Ponente: Dr. JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

<sup>41</sup> Ibid.

5.7. Igualmente, concurre una prohibición general, contenida en el artículo 14 de la Ley Estatutaria sobre los Estados de Excepción, relativa a que las medidas que se adopten no pueden generar o entrañar discriminación. Ello significa que no podrán establecer diferenciaciones fundadas en los criterios sospechosos definidos en la norma mencionada, esto es, razones de raza, lengua, religión, origen nacional o familiar, opinión política o filosófica<sup>42</sup>.

### 3.5.2 Derecho al retorno en estados de conmoción y tutela

La Declaración Universal de Derechos Humanos postula: “**Toda persona tiene derecho a salir de cualquier país, incluso del propio, y a regresar a su país**” y se restringe solo si existe algún impedimento legal sobre la persona que imponga una medida de restricción ambulatoria como una causa judicial en curso, haber adquirido deudas, ser buscado por razones de orden público o encontrarse impedido por razones de salud pública<sup>43</sup>.

Por cuenta del COVID 19, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos CIDH expidió una serie de recomendaciones a los estados parte para conjurar los estados de excepción. En lo atinente al derecho al retorno, en el párrafo 60 de la Resolución 01 de 2020 se pone de manifiesto a los estados el deber de:

*60. Garantizar el derecho de regreso y la migración de retorno a los Estados y territorios de origen o nacionalidad, a través de acciones de cooperación, intercambio de información y 19 apoyo logístico entre los Estados correspondientes, con atención a los protocolos sanitarios requeridos y considerando de manera particular el derecho de las personas apátridas de retornar a los países de residencia habitual, y garantizando el principio de respeto a la unidad familiar.*

*Emplear los mecanismos de promoción, protección y asistencia técnica de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y de sus Relatorías Especiales, como herramienta de asistencia y fortalecimiento de los esfuerzos estatales para hacer frente a los desafíos desatados por la crisis sanitaria.<sup>44</sup>*

Vale la pena decir que la Resolución 01 de 2020 estableció en los párrafos 20 al 37 una serie de recomendaciones especiales para tener en cuenta a la hora de aplicar los estados de excepción y en camino de no afectar los derechos fundamentales, como la locomoción, según lo dispuesto en el artículo 27 de la CADH, así “[a]segurar que cualquier restricción o suspensión adoptada tenga sustento en la mejor evidencia científica y considere, de manera previa a su adopción y durante su implementación, los particulares efectos que puede tener sobre los grupos más vulnerables con el fin de asegurar que su impacto no sea especialmente desproporcionado mediante la adopción de las medidas positivas que resulten necesarias<sup>45</sup>.”

<sup>42</sup> Corte Constitucional. Sentencia C 467 de 2017.

<sup>43</sup> <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r33203.pdf>

<sup>44</sup> Pandemia y derechos humanos en las Américas resolución 1 de 2020 par 60.

<sup>45</sup> “Estados de excepción, restricciones a las libertades fundamentales y Estado de Derecho

20. Asegurar que toda restricción o limitación que se imponga a los derechos humanos con la finalidad de protección de la salud en el marco de la pandemia COVID-19 cumpla con los requisitos establecidos por el derecho internacional de los derechos humanos. En particular, dichas restricciones deben cumplir con el principio de legalidad, ser necesarias en una sociedad democrática y, por ende, resultar estrictamente proporcionales para atender la finalidad legítima de proteger la salud.

21. Asegurar que en caso de establecerse un estado de excepción: i) se justifique que existe una excepcionalidad de la situación de emergencia en cuanto a su gravedad, inminencia e intensidad que constituye una amenaza real a la independencia o seguridad del Estado; ii) la suspensión de algunos derechos y garantías sea únicamente por el tiempo estrictamente limitado a las exigencias de la situación; iii) las disposiciones que sean adoptadas resulten proporcionales, en particular, que la suspensión de derechos o garantías constituya el único medio para hacer frente a la situación, que no pueda ser enfrentada mediante el uso de las atribuciones ordinarias de las autoridades estatales, y que las medidas adoptadas no generen una mayor afectación al derecho que sea suspendido en comparación con el beneficio obtenido; y iv) las disposiciones adoptadas no sean incompatibles con las demás obligaciones que impone el derecho internacional, y no entrañen discriminación alguna fundada, en particular, con motivos de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social.

22. Asegurar que ninguna medida de excepción sea, en sí misma o por sus efectos, discriminatoria y contraria al derecho internacional. Un estado de excepción no debe ser utilizado para generar propaganda a favor de la guerra o apología del odio nacional, racial o religioso que constituya incitación a la discriminación, hostilidad o violencia. 13

23. Abstenerse de suspender el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica; el derecho a la vida; el derecho a la integridad personal y la prohibición de tortura, tratos inhumanos, crueles y degradantes; la prohibición de esclavitud y servidumbre; el principio de legalidad y retroactividad; la libertad de conciencia y religión; la protección a la familia; el derecho

8

ACCION: TUTELA  
 RADICACIÓN: 11001334306120200008200  
 ACCIONANTE: Judith Lorena Chacón  
 ACCIONADO: Presidencia de la República de Colombia – Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia (Cancillería) y otro

En este punto, hay que poner de presente la existencia de mecanismos de protección en instancias internacionales tales como las Directrices sobre la aplicación de las disposiciones pertinentes de la UE en materia de procedimientos de asilo y retorno y de reasentamiento de la Comunidad Europea<sup>46</sup>

En Colombia, en específico sobre la libertad de locomoción, la Corte manifestó que *“no puede ser obstruida por la autoridad sino en los casos y bajo las circunstancias que el*

al nombre; los derechos de la niñez; el derecho a la nacionalidad, y los derechos políticos.  
 24. Abstenerse de suspender procedimientos judiciales idóneos para garantizar la plenitud del ejercicio de los derechos y libertades, entre ellos las acciones de hábeas corpus y amparo para controlar las actuaciones de las autoridades, incluyendo las restricciones a la libertad personal en dicho contexto. Estas garantías deben ejercitarse bajo el marco y principios del debido proceso legal.

25. Asegurar que la proclamación de un estado de excepción sea realizada de conformidad con el marco constitucional y demás disposiciones que rijan tal actuación, y que se identifiquen expresamente los derechos cuyo pleno goce será limitado, así como el ámbito temporal y geográfico que justifica tal excepción.

26. Informar inmediatamente a los Estados parte de la Convención Americana, por conducto del Secretario General de la Organización de los Estados Americanos, sobre las disposiciones cuya aplicación haya sido suspendida, los motivos que hayan suscitado la suspensión y la fecha en que se haya dado por terminada tal suspensión. La Comisión recomienda a los Estados que no son parte de dicho tratado la adopción de dicha práctica, como tal suspensión. La Comisión recomienda a los Estados que no son parte de dicho tratado la adopción de dicha práctica, como tal suspensión. La Comisión recomienda a los Estados que no son parte de dicho tratado la adopción de dicha práctica, como tal suspensión. La Comisión recomienda a los Estados que no son parte de dicho tratado la adopción de dicha práctica, como tal suspensión.

27. Asegurar que cualquier restricción o suspensión adoptada tenga sustento en la mejor evidencia científica y considere, de manera previa a su adopción y durante su implementación, los particulares efectos que puede tener sobre los grupos más vulnerables con el fin de asegurar que su impacto no sea especialmente desproporcionado mediante la adopción de las medidas positivas que resulten necesarias. Asimismo, toda decisión y medida que sea adoptada para enfrentar la emergencia, cooperación entre los Estados miembros respecto de las medidas que pueden ser adoptadas para enfrentar la emergencia, cooperación entre los Estados miembros respecto de las medidas que pueden ser adoptadas para enfrentar la emergencia, cooperación entre los Estados miembros respecto de las medidas que pueden ser adoptadas para enfrentar la emergencia.

28. Considerar de manera especialmente relevante, la perspectiva de género, interseccional, lingüística e intercultural. 28. Asegurar la existencia de medios idóneos para el control de las disposiciones que se dicten en una situación de emergencia. Las autoridades deben evaluar permanentemente la necesidad de mantener la vigencia de cada una de las medidas temporales de suspensión o restricción adoptadas. 29. Abstenerse de restringir el trabajo y la circulación de las y los periodistas y personas defensoras de derechos humanos que cumplen una función central durante la emergencia de salud pública, con el objeto de informar y monitorear las acciones del Estado. Los Estados no deben inducir a los comunicadores en las restricciones de circulación y tienen la obligación de permitir el acceso a las conferencias de prensa oficiales a todos los medios, sin discriminación por línea editorial, a excepción de las medidas necesarias y proporcionales para proteger la salud. Al mismo tiempo, los Estados deben respetar la reserva de sus fuentes informativas y evaluar la situación particular de riesgo de los periodistas y trabajadores de la comunicación, establecer medidas de bio protección adecuadas y facilitarles acceso prioritario a evaluar su propio estado de salud.

30. Garantizar que defensoras y defensores de derechos humanos puedan realizar su labor de defensa e información en el contexto de la pandemia. Abstenerse de perseguir o detener a las personas defensoras de derechos humanos por la vigilancia que realizan respecto de la actuación del Estado ante la pandemia y frente a las eventuales vulneraciones a los derechos fundamentales, lo que incluye no someterles a procesos civiles o penales por sus opiniones, no detenerlas con base en el uso de figuras penales amplias o ambiguas, ni exponerlas al riesgo de sufrir ataques físicos o virtuales.

31. Respetar la prohibición de censura previa y abstenerse de bloquear total o parcialmente sitios de medios de comunicación, plataformas o cuentas particulares en Internet. Garantizar el acceso más amplio e inmediato al servicio de Internet a toda la población y desarrollar medidas positivas para reducir de manera rápida la brecha digital que enfrentan los grupos vulnerables y con menores ingresos. No se puede justificar la imposición de restricciones al acceso a Internet por motivos de orden público o seguridad nacional.

32. Asegurar el derecho de acceso a la información pública en el marco de la emergencia generada por el COVID-19 y no establecer limitaciones generales basadas en razones de seguridad u orden público. Los órganos que garantizan este derecho y los sujetos obligados deben otorgar prioridad a las solicitudes de acceso a la información relacionadas con la emergencia de salud pública, así como informar proactivamente, en formatos abiertos y de manera accesible a todos los grupos en situación de vulnerabilidad, de forma desagregada sobre los impactos de la pandemia y los gastos de emergencia, desagregados de acuerdo con las mejores prácticas internacionales. En los casos de postergación de los plazos de solicitudes de información en asuntos no vinculados a la pandemia, los Estados deberán fundamentar la negativa, establecer un espacio temporal para cumplirla obligación y admitir la apelación de estas resoluciones.

33. Asegurar que cualquier responsabilidad ulterior que se pretenda imponer por la difusión de información u opiniones, basada en la protección de los intereses de salud pública –aun de manera temporal–, se establezca por ley, de modo proporcional al interés imperioso que la justifica y se ajuste estrechamente al logro de ese legítimo objetivo.

34. Observar un especial cuidado en los pronunciamientos y declaraciones de los funcionarios públicos con altas responsabilidades respecto de la evolución de la pandemia. En las actuales circunstancias, constituye un deber que las autoridades estatales informen a la población, y al pronunciarse al respecto, deben actuar con diligencia y contar en forma razonable con base científica. También, deben recordar que están expuestos a un mayor escrutinio y a la crítica pública, aun en períodos especiales. Los gobiernos y las empresas de Internet deben atender y combatir de forma transparente la desinformación que circula respecto de la pandemia. 15

35. Proteger el derecho a la privacidad y los datos personales de la población, especialmente de la información personal sensible de los pacientes y personas sometidas a exámenes durante la pandemia. Los Estados, prestadores de salud, empresas y otros actores económicos involucrados en los esfuerzos de contención y tratamiento de la pandemia, deberán obtener el consentimiento al recabar y compartir datos sensibles de tales personas. Solo deben almacenar los datos personales recabados durante la emergencia con el fin limitado de combatir la pandemia, sin compartirlos con fines comerciales o de otra naturaleza. Las personas afectadas y pacientes conservarán el derecho a cancelación de sus datos sensibles.

36. Asegurar que, en caso de recurrir a herramientas de vigilancia digital para determinar, acompañar o contener la expansión de la epidemia y el seguimiento de personas afectadas, éstas deben ser estrictamente limitadas, tanto en términos de propósito como de tiempo, y proteger rigurosamente los derechos individuales, el principio de no discriminación y las libertades fundamentales. Los Estados deben transparentar las herramientas de vigilancia que están utilizando y su finalidad, así como poner en marcha mecanismos de supervisión independientes del uso de estas tecnologías de vigilancia, y los canales y mecanismos seguros para recepción de denuncias y reclamaciones.

37. Garantizar que no se realicen detenciones arbitrarias durante la vigencia de estados de emergencia o restricciones a la circulación de las personas, y que toda detención cuente con el debido control judicial, de conformidad con los estándares.

<sup>46</sup> [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020XC0417\(07\)&from=ES](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020XC0417(07)&from=ES)

ACCIÓN: TUTELA  
 RADICACIÓN: 11001334306120200008200  
 ACCIONANTE: Judith Lorena Chacón  
 ACCIONADO: Presidencia de la República de Colombia – Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia (Cancillería) y otro

ordenamiento constitucional y los tratados internacionales sobre derechos humanos autorizan". Pero la ley "... por razones de prevalencia del interés general, establecer reglas que obliguen al individuo y le resten posibilidades de movimiento en el territorio, pero le está vedado soslayar los principios, valores y derechos constitucionales".<sup>47</sup>

El Tribunal Constitucional también enmarcó los límites a la afectación al derecho a libertad de locomoción "...**Siempre que la medida en concreto guarde relación exclusiva, directa y específica con las causas que han determinado la perturbación, está facultado para imponer límites a dicho ejercicio con el fin de lograr el restablecimiento de la normalidad. Se trata de la imposición de obligaciones o prohibiciones extraordinarias, pero razonables, que el Estado exige a los particulares para sostener la estabilidad institucional, la pacífica convivencia y la seguridad jurídica, no menos que la eficacia de los demás derechos y libertades.**"<sup>48</sup>

Al ejercer el control automático de constitucionalidad del respectivo proyecto de ley estatutaria, y en lo referente al tema de las restricciones, la Corte declaró, en Sentencia C 179 de 1994 que "[d]urante los estados de excepción, especialmente en el caso de guerra exterior o conmoción interior, el legislador está autorizado para establecer restricciones a la libre circulación y residencia de las personas; en consecuencia, el Presidente de la República, en dichos períodos, puede válidamente señalar las limitaciones que las circunstancias hagan aconsejable, por razones de seguridad nacional o de orden público, como para proteger la vida de las personas, su salud, u otros de sus derechos fundamentales".<sup>49</sup>

Entonces, "...la Corte Constitucional puntualizó que es viable por razones de prevalencia del interés general, establecer reglas que obliguen al individuo y le resten posibilidades de movimiento en el territorio, siempre que no se soslayen los principios, valores y derechos constitucionales"<sup>50</sup>.

En sentencia C 511 de 2013 estimó que el derecho de la libertad no es incondicional, pues es posible establecer limitaciones a su ejercicio, "buscando conciliarla con otros derechos o con los principios rectores de todo el sistema". Lo anterior, sin que tales restricciones conlleven la "supresión o el desvanecimiento del derecho fundamental", pues se entiende que no pueden desconocer su núcleo esencial, no siendo posible que el ejercicio de tal libertad sea impracticable, a través de medidas que impidan su ejercicio en su "sustrato mínimo e inviolable"<sup>51</sup>

Igualmente, en esta providencia, la Corte puntualizó que es viable por razones de prevalencia del interés general, establecer reglas que obliguen al individuo y le resten posibilidades de movimiento en el territorio, siempre que no se soslayen los principios, valores y derechos constitucionales.

### 3.2.5. Protección del derecho a la información

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

<sup>47</sup> Corte constitucional colombiana sentencia SU- 257 de 1997 Magistrado Ponente: Dr. JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO  
<sup>48</sup> Ibid.  
<sup>49</sup> Ibid.  
<sup>50</sup> Idem  
<sup>51</sup> Corte constitucional Sentencia C-511 del 2013 MP Nilson Pinilla Pinilla



indispensable para evitar afectaciones catastróficas en cuando a la vida se refiere. De ahí la importancia de la protección del derecho a la información en el contexto que hoy se tiene.

En el marco del Derecho Internacional, los Estados y los gobiernos tienen la obligación de garantizar tanto el acceso a la información como la emisión; es decir, no puede aferrarse a tesis negacionistas de la enfermedad y pretender restringir la información que se opuesta a su posición adoptada. Deberá entonces el Estado garantizar que circule de manera libre información certera sobre todos los temas relacionados con la enfermedad y, como se dijo, garantizar también que lo emisores de información tengan las condiciones de libertad necesarias para difundir las noticias relacionadas. La Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos afirmó que: *"La salud humana [...] también depende del acceso a información precisa sobre la naturaleza de las amenazas y los medios para protegerse a sí mismo, a su familia y su comunidad."*<sup>52</sup>

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

Sin embargo, en el punto específico sobre información a ciudadanos en el extranjero gobiernos como el argentino ha garantizado en mayor medida este derecho, con información que incluye

1. Asistencia Consular
2. Vuelos a la República Argentina: normativa vigente
3. Normativa local por estado de alarma vigente
4. Programa de asistencia a argentinos en el exterior
5. Alojamientos operativos
6. Seguros de asistencia al viajero
7. Recetas para medicamentos
8. Uso de tarjetas y cuentas bancarias desde el exterior
9. Bancos, cambio de moneda y envío de dinero
10. Actuación en caso de presentar síntomas de COVID-19
11. Suspensión de plazos de estancia
12. Actualización de registros<sup>53</sup>
13. Los vuelos que se ejecutan <sup>54</sup>

### 3.6. Análisis de las decisiones en casos similares.

En torno al asunto se han emitido los siguientes pronunciamientos:

No. De proceso	Juez o Tribunal que emitió la decisión	Fecha de emisión de la sentencia	Situación fáctica	Problema jurídico desarrollado	Consideraciones y decisión
25000-2315-000-	Tribunal Administrativo de	14 de abril de 2020	Ciudadano que no pudo	Determinar si las entidades	Realizó el análisis de los estados de excepción y el alcance sobre los

<sup>52</sup> Disponible en: <https://www.hchr.org.co/index.php/informacion-publica/comunicados-de-prensa/comunicados-del-alto-comisionado-en-el-mundo/9146-hay-que-tomar-medidas-urgentes-para-evitar-que-el-covid-19-cause-estratos-en-las-prisiones>.

<sup>53</sup> <https://cbarc.cancilleria.gob.ar/es/covid-19-informaci%C3%B3n-para-ciudadanos-argentinos>

<sup>54</sup> <https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/noticias/coronavirus-regresaran-al-pais-mas-de-3100-argentinos-que-estran-en-el-exterior>

ACCION: TUTELA  
 RADICACIÓN: 11001334306120200008200  
 ACCIONANTE: Judith Lorena Chacón  
 ACCIONADO: Presidencia de la República de Colombia – Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia (Cancillería) y otro

2020-00426-00	Cundinamarca – Sección Tercera – Subsección C		viajar de Houston (Texas – EE. UU.) a Colombia al haber sido suspendido o su vuelo con ocasión del cierre del tráfico aéreo en Colombia	accionadas vulneraron los derechos fundamentales de locomoción, vida, salud e igualdad del accionante en las circunstancias de las medidas extraordinarias impuestas durante el estado de emergencia desatado por el COVID-18 que llevó a no habilitar su regreso al país.	derechos fundamentales.  Precisó cuáles fueron las causas de la declaratoria de emergencia y las restricciones sobre el transporte aéreo. Estudió el derecho fundamental de locomoción en estados de excepción y destacó la importancia de los derechos a la salud y unidad familiar como desarrollo de la dignidad humana.  Precisó que las entidades no atendieron las obligaciones que les asistían, pues si bien contaban con normativas que permitían el ingreso de colombianos por vía humanitaria lo cierto es que nunca desarrollaron acciones positivas para dar solución a quienes enfrentaban la situación de encontrarse fuera del país sin condiciones mínimas de subsistencia.  Por ende, tuteló los derechos fundamentales del accionante y ordenó a las entidades la ejecución del protocolo impuesto por la Resolución 1032 de 2020.
25000-2315-000-2020-00428-00	Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Segunda – Subsección D	16 de abril de 2020	Ciudadano que no pudo viajar de Houston (Texas – EE. UU.) a Colombia al haber sido suspendido o su vuelo con ocasión del cierre	Concentró su problema jurídico en determinar la procedencia de la acción de tutela para amparar los derechos de un ciudadano que se encontraba	Destacó los antecedentes y normativa que conllevó a la declaratoria de emergencia, citando el Decreto 429 del 20 de marzo de 2020 y la Resolución 1032 del 8 de abril de 2020. Informó que la acción de tutela no es el mecanismo procedente para debatir los actos administrativos y decisiones legislativas

A

ACCION: TUTELA  
 RADICACIÓN: 11001334306120200008200  
 ACCIONANTE: Judith Lorena Chacón  
 ACCIONADO: Presidencia de la República de Colombia – Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia (Cancillería) y otro

			del tráfico aéreo en Colombia	en Houston y ante las restricciones contenidas en el Decreto 429 del 20 de marzo de 2020 y la Resolución 1032 no había podido regresar al país.	adoptadas por el gobierno nacional con ocasión de la declaratoria de emergencia.  Analizó la libertad de locomoción, reconociendo que no es un derecho absoluto, así como que las medidas adoptadas son una expresión del deber de solidaridad social que le asiste a los ciudadanos.  Declaró la improcedencia de la acción de tutela y por ende negó el amparo solicitado.
25000-2315-000-2020-00429-00	Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Tercera – Subsección A	17 de abril de 2020	Ciudadano que no pudo viajar de Houston (Texas – EE. UU.) a Colombia al haber sido suspendido o su vuelo con ocasión del cierre del tráfico aéreo en Colombia	Si las acciones habían vulnerado los derechos fundamentales del demandante ante la suspensión de su vuelo, que fue adquirido con anticipación, situación desarrollada en virtud del Decreto Legislativo 439 del 20 de marzo de 2020	Consideró que la acción de tutela era el mecanismo procedente ante la emergencia desarrollada por el COVID-19. Señaló las normas de restricciones impuestas por el gobierno nacional y el contenido de la Resolución 1032 de 2020, analizando además el contenido esencial y límites del derecho a la libertad de locomoción. Preciso que las medidas restrictivas impuestas eran necesarios, proporcionales y justificadas, destacando que la existencia del protocolo garantizaba el núcleo esencial del derecho, por lo cual negó el amparo.
25000-2315-000-2020-00427-00	Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Segunda – Subsección B	17 de abril de 2020	Ciudadano que no pudo viajar de Houston (Texas – EE. UU.) a Colombia al haber sido suspendido o su vuelo con ocasión	Determinar la procedencia de la acción de tutela para amparar los derechos de un ciudadano que se encontraba en Houston y ante las	Citó las normas expedidas con ocasión de la declaratoria de emergencia.  Destacó que, si bien el accionante cuenta con mecanismos ordinarios de defensa para debatir los actos administrativos expedidos por el gobierno nacional, lo cierto es que las condiciones mundiales

ACCION: TUTELA  
 RADICACIÓN: 11001334306120200008200  
 ACCIONANTE: Judith Lorena Chacón  
 ACCIONADO: Presidencia de la República de Colombia – Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia (Cancillería) y otro

			del cierre del tráfico aéreo en Colombia	restricciones contenidas en el Decreto 429 del 20 de marzo de 2020 y la Resolución 1032 no había podido regresar al país.	relacionadas con el COVID-19 facilitan la vulneración de derechos fundamentales por lo cual procedió al estudio de los derechos invocados.  Hizo alusión a los derechos fundamentales de libertad de locomoción, mínimo vital, salud, vida, seguridad social, trabajo e igualdad. Precisó que las particularidades del caso determinaban que el ciudadano debía ser repatriado, ya que se encontraba en el extranjero de paso, permaneciendo en condiciones de abandono al no tener como comer, obtener alojamiento y demás servicios asistenciales que se resultan vitales más aun ante la situación del COVID-19, por lo cual amparó los derechos fundamentales de libre locomoción y mínimo vital ordenando la repatriación del ciudadano.
11001-3343-064-2020-00077-00 (82 procesos acumulados)	Juzgado 64 Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá	27 de abril de 2020	Ciudadanos que residen en Australia cuyas condiciones de visado se vencen próximamente o se encuentran vencidas, y carecen de los medios económicos para su sostenimiento en dicho lugar	Determinar si la solicitud de amparo procedente para permitir la entrada de los accionantes a territorio nacional, cuestionando "indirectamente" los decretos legislativos emitidos por el gobierno nacional para	Realizó el análisis de la procedencia de la acción de tutela, indicando que la imposibilidad de retorno de los colombianos residentes en Australia radica en la existencia del Decreto 439 de 2020 que cerró las fronteras aéreas, que, si bien la pretensión no es anularlo, la consecuencia directa de acceder al amparo sería la inaplicación de las disposiciones normativas en él contenidas.  Informó que ello sería admitir que a través de la acción de tutela se

ACCION: TUTELA  
 RADICACIÓN: 11001334306120200008200  
 ACCIONANTE: Judith Lorena Chacón  
 ACCIONADO: Presidencia de la República de Colombia - Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia (Cancillería) y otro

				detener la pandemia COVID-19 y de ser procedente establecer si se vulneraron los derechos fundamentales de los accionantes	cuestione la legalidad y constitucionalidad de un acto general, que posee un control automático por la Corte Constitucional, por lo cual negó el amparo al ser improcedente la acción de tutela como mecanismo para debatir decretos legislativos de índole general.
11001-3343-064-2020-00074-00 (4 procesos acumulados)	Juzgado 24 Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá	27 de abril de 2020	Ciudadanos que se encuentran en Panamá, con dificultades económicas, sin trabajo y solicitando su repatriación	Determinar si se vulneraron los derechos fundamentales a la dignidad humana, vida, igualdad, salud e integridad personal de los accionantes, que consideran que las entidades demandadas no adoptaron las medidas necesarias para su repatriación sin costo alguno y la obtención de un subsidio para su mantenimiento básico.	Destacó la procedencia de la acción de tutela ya que desarrolla la presunta vulneración y perjuicio inminente de los derechos fundamentales con ocasión de la emergencia del COVID-19.  Realizó un análisis normativo de las disposiciones expedidas por el gobierno nacional para prevenir y contener la propagación del COVID-19.  Señaló que las autoridades consulares en Panamá han desarrollado una serie de programas asistenciales para ayudar a los colombianos que residen en Panamá.  Indicó que el otorgamiento de subsidios escapa de la esfera funcional de las entidades demandadas.  No obstante, consideró procedente amparar los derechos de los accionantes, ordenando la repatriación de los ciudadanos en los términos de la Resolución 1032 de 2020.

En sentencias del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, secciones segunda y tercera, números de radicado 25000-23-15-000-2020-00426-00 y 25 000 2315 000 2020 00429 00,

ACCION: TUTELA  
 RADICACIÓN: 11001334306120200008200  
 ACCIONANTE: Judith Lorena Chacón  
 ACCIONADO: Presidencia de la República de Colombia – Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia (Cancillería) y otro

respectivamente, hicieron alusión a estos derechos en temas similares y resaltaron el artículo 24 de la Constitución Política de Colombia, donde se establece que "todo colombiano, con las limitaciones que establezca la ley, tiene derecho a circular libremente por el territorio nacional, a entrar y salir de él, y a permanecer y residenciarse en Colombia.", explicando que este derecho tiene relación con la libertad personal y cuando existe una familia, con el derecho a la protección de misma.

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

*"La Constitución faculta al legislador para establecer limitaciones a la libertad de locomoción. Estas pueden ser necesarias cuando el orden público se encuentre gravemente alterado. Igualmente pueden justificarse, entre otras, por razones de planeación rural o urbana, por motivos culturales o para proteger zonas de reserva natural. La misma Constitución prevé un tratamiento especial para el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina (art. 310). De la Constitución también se derivan obvias restricciones a esa libertad en la propiedad privada (art. 58), y en los resguardos indígenas (arts. 319 y 330), ya que estas normas establecen que la propiedad de los resguardos es colectiva y no enajenable y facultan a los Consejos Indígenas para velar por la aplicación de las normas legales sobre usos del suelo y poblamiento de sus territorios. Y en las zonas de reserva natural, como se deduce de la norma constitucional que protege el derecho al ambiente sano (art. 79), con la preservación de las áreas de especial importancia ecológica"<sup>54</sup>.*

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

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

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

Entonces la limitación de los derechos fundamentales como el de locomoción en situaciones de un Estado de Emergencia es legítima, siempre que no se vulnere el núcleo esencial del derecho y se garanticen mecanismos eficaces para su debido ejercicio<sup>55</sup>.

#### 4. Caso concreto

La accionante pretende que se le tutelen sus derechos a la vida, salud, educación, libertad de profesión y oficio y el principio de la dignidad humana e integridad física, social y económica y con ello que las accionadas realicen todas las acciones necesarias para su repatriación en las condiciones que se dispongan y con todas las medidas de seguridad y salubridad que se establezcan.

<sup>55</sup> TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA, SECCIÓN TERCERA, SUBSECCIÓN "A", sentencia del diecisiete (17) de abril de dos mil veinte (2020); Magistrada Ponente: Bertha Lucy Ceballos Posada, Radicación: 25 000 2315 000 2020 00429 00, Accionante: Yelson Jaramillo Gómez, Accionados: presidente de la República, Ministerio de Relaciones Exteriores y otros

9

**ACCIÓN:** TUTELA  
**RADICACIÓN:** 11001334306120200008200  
**ACCIONANTE:** Judith Lorena Chacón  
**ACCIONADO:** Presidencia de la República de Colombia – Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia (Cancillería) y otro

Es del caso precisar que en esta acción de tutela no se solicita la inexecutable de los Decretos 417, 637, 439 o 569 de 2020, estos últimos frente al desembarque con fines de ingreso o conexión en territorio colombiano, de pasajeros procedentes del exterior, por vía aérea, razón por la cual este despacho puede continuar con el estudio.

Por otro lado, no se encuentra que con las pretensiones se pretenda una excepción a la aplicación del Decreto 439 de 2020 o del Decreto 569 de 2020, en cuanto estas normas permiten el derecho al retorno y no limita de manera absoluta el derecho al tránsito por el país, en cuanto establece:

- El desembarque con fines de ingreso de pasajeros o conexión en territorio colombiano, 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, en el marco de sus competencias.
- Los tripulantes, personal técnico y directivo, y acompañantes a la carga de empresas de carga aérea, quienes deberán cumplir con el protocolo establecido por el Ministerio de Salud y Protección Social y la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil.
- Los pasajeros excepcionalmente admitidos deberán cumplir con las medidas sanitarias de prevención de contagio que adopte el Ministerio de Salud y protección Social y demás autoridades competentes sobre este asunto en particular.

De acuerdo con lo anterior, el Gobierno Nacional previó la difícil situación en la cual se encuentra un alto número de connacionales que no tuvieron la oportunidad de regresar al país y ha permitido que miles de ciudadanos "varados en el exterior" hayan retornado y estén retornando a Colombia, tal como lo mencionó la Canciller Claudia Blum<sup>56</sup>.

Organismos nacionales como la Unidad Administrativa Especial de Migración Colombia en ejercicio de sus funciones de autoridad de vigilancia y control migratorio<sup>57</sup>, ha desarrollado un protocolo para evaluar la situación de cada uno de los colombianos en el exterior y la repatriación de estos, disponiendo de la realización del trámite de la siguiente forma:

**"ARTÍCULO 3.** De las obligaciones del ciudadano nacional o extranjero residente a repatriar. Los nacionales y extranjeros radicados en Colombia que pretendan ser objeto de la repatriación humanitaria, deberán brindar la siguiente información para que se evalúe si es procedente o no su ingreso a territorio nacional:

3.1. Para efectos de que se evalúe la posibilidad de establecer un canal humanitario que permita retorno al país, los ciudadanos nacionales y extranjeros residentes en Colombia deberán suministrar la siguiente información al consulado de Colombia con competencia jurisdiccional en la ciudad en la que se encuentre:

- a. Nombres completos.
- b. Documento de identidad colombiano y número de pasaporte.
- c. Para extranjeros residentes permanentes, incluir también nacionalidad y número de cédula de extranjería.
- d. Estado migratorio y tiempo en que se encuentra el connacional en el exterior (Residente, turismo, irregular, etc.).
- e. Eventuales condiciones especiales como discapacidad, condiciones médicas, menores de edad, entre otras.
- f. Tipo de parentesco, en caso de que aplique.
- g. Dirección en Colombia, correo electrónico y teléfono celular.
- h. Nombre y teléfono de contacto de un familiar en Colombia.

3.2. Aportar de manera veraz la información que le sea requerida por el Consulado, informando su estado de salud y en especial si ha presentado síntomas afines a Covid-19.

3.3. Asumir los costos de transporte desde el exterior.

3.4. Cumplir con las medidas de autoaislamiento obligatorio en la primera ciudad colombiana donde arribe el vuelo.

<sup>56</sup> <https://www.cancilleria.gov.co/en>

<sup>57</sup> De conformidad con el Decreto 4062 de 2011

ACCION: TUTELA  
 RADICACIÓN: 11001334306120200008200  
 ACCIONANTE: Judith Lorena Chacón  
 ACCIONADO: Presidencia de la República de Colombia – Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia (Cancillería) y otro

3.5. *Asumir la totalidad de costos que se generen con ocasión del autoaislamiento en Colombia, como son transporte urbano hasta su domicilio, hospedaje para quienes no residen en la primera ciudad de arribo, alimentación, entre otros.*

3.6. *Previo a su llegada al territorio nacional, diligenciar de manera veraz, el formulario de declaración de estado de salud, que se encuentra en la página web de Migración Colombia, <https://www.migracioncolombia.gov.co/controlpreventivocontraelcoronavirus>.*

3.7. *Suscribir el Acta de Compromiso que será entregada por el Consulado, según formato anexo No. 1.*

3.8. *Los ocupantes del vuelo, es decir pasajeros y tripulantes, deben cumplir con todas las medidas de seguridad biológica establecidas por el Ministerio de Salud y Protección Social, como uso de tapabocas, guantes, gel antibacterial, aislamiento social y lavado de manos, entre otros. Las personas repatriadas deberán utilizar tapabocas a su ingreso y durante la movilización hacia los sitios de alojamiento, así como cumplir con el aislamiento preventivo y las medidas instauradas por el Ministerio de Salud y Protección Social<sup>58</sup>.*

Los lineamientos entregados por este organismo deben ser completados en su totalidad por lo connacionales que desean ingresar al país. También, con la finalidad de proteger los habitantes del territorio nacional y contener la propagación de coronavirus Covid 19, es de obligatorio cumplimiento que el connacional entregue información acertada sobre su estado de salud, caso en el cual, de encontrarse afectada deberá ser atendido en el país donde se produjo el contagio.

Así, al existir un procedimiento establecido y reglado para el retorno, no es cierto que la pretensión de repatriación implique cuestionar la legalidad y constitucionalidad de un acto general, razón por la cual no se está en un escenario cuya competencia escape del control del juez de tutela y que se encuentre signado al Consejo de Estado o a la Corte Constitucional.

En realidad, esta tutela solo tiene como finalidad revisar la existencia o no de una vulneración de derechos en las medidas de retorno al país, bajo el entendido de la existencia de parámetros constitucionales y legales al respecto.

Para el asunto en concreto, debe tenerse en cuenta que el Ministerio de Relaciones Exteriores y la Embajada de Colombia en Argentina solo ha brindado la información relacionada con la Resolución 1032 de 2020 a la accionante.

Se recuerda que el proceso de repatriación este proceso está regido por los protocolos y guías establecidas por las entidades nacionales, más concretamente, los señalados por el Decreto 1031 de 2020 proferido por Migración Colombia, que dan lugar incluso a que el costo del viaje sea asumido por el connacional.

¿Estas medidas son proporcionales y razonables, para cuidar el proceso de retorno de la señora **Judith Lorena Chacón Varón** o por acción, omisión o extralimitación se han vulnerado sus derechos fundamentales sin ningún fundamento?

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

Judith Lorena Chacón viajó a Buenos Aires Argentina el 6 de mayo de 2020, según lo manifestó en su declaración y de la que aportó certificado, para realizar sus estudios de maestría en Políticas Sociales y Urbanas las cuales finalizó en noviembre teniendo que quedarse en el país argentino para entregar los trabajos finales en el mes de marzo.

<sup>58</sup> Migración Colombia (08 de abril de 2020). Resolución No. 1032 de 2020. Ministerio de Relaciones exteriores. <https://www.migracioncolombia.gov.co/normativa/download/26-resoluciones-2020/109-resolucion-1032-de-2020>.

ACCION: TUTELA  
RADICACIÓN: 11001334306120200008200  
ACCIONANTE: Judith Lorena Chacón  
ACCIONADO: Presidencia de la República de Colombia – Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia (Cancillería) y otro

Se probó que la accionante compró su tiquete de vuelo de retorno a Colombia por JETSMART el 13 de febrero de 2020 para el 23 de mayo de 2020 y que se lo cancelaron el 23 de abril por la actual pandemia, desde Santiago de Chile a Colombia.

Además, que la solicitud de auxilios en el país de Argentina fue negada por no cumplir los requisitos de residencia, el 28 de abril solicitó a la embajada al correo electrónico [cbuenosaires@cancilleria.gov.co](mailto:cbuenosaires@cancilleria.gov.co), requerimiento de repatriación, diligenció el formulario que le remitieron por link electrónico y se comunicó con María Clara Rubiano del Consulado en Argentina sin que a la fecha le hayan resuelto sus múltiples solicitudes.

En declaración manifestó vivir en la zona roja de Buenos Aires, a menos de seiscientos metros de un hogar geriátrico donde se encontró un foco del virus COVIT-19, que sufre de ansiedad y estaba bajo observación de una psicóloga particular ante la imposibilidad de tener a los servicios médicos públicos, que en diciembre presentó infección urinaria y que por esos motivos ha estado dos veces hospitalizada.

El 17 de marzo de 2020 el gobierno nacional a través del Decreto 417 de 2020 declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica en Colombia, desarrollando una serie de restricciones, entre ellas se destacan el aislamiento obligatorio y por medio del Decreto 439 de 2020 la suspensión del desembarque con fines de ingreso y conexión al territorio colombiano por 30 días calendario a partir del 23 de marzo de 2020, que establecer como excepciones: (i) la emergencia humanitaria, (ii) el transporte de carga y mercancía y (iii) caso fortuito o fuerza mayor, previa autorización de las Unidades Administrativas Especiales de Migración Colombia y Aeronáutica Civil.

El 6 de mayo de 2020 el gobierno expide el Decreto 637 de 2020, mediante el cual declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días calendario, contados a partir de la vigencia del decreto. Período para ejercer las facultades del artículo 215 de la Constitución Política, para conjurar la crisis.

En cuanto al tiempo de esta restricción aérea, el Decreto Legislativo 569 del 15 de abril de 2020 estableció que su extensión se prolongará durante el término que dure la emergencia sanitaria declarada por el Ministro de Salud y Protección Social, con ocasión de la pandemia derivada Coronavirus COVID-19, o durante el término de cualquier emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19, de modo tal que, si se considera que el Estado de Emergencia fue declarado mediante el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020, su extensión máxima será de 90 días de acuerdo al art. 215 de la Constitución.

Según narró la accionante en marzo perdió su empleo de niñera por cuenta de las medidas tomadas en ese país frente al COVIT-19 y no le han devuelto el dinero pagado por sus tiquetes, sino que van a emitir un vóucher para ser redimido con ellos mismos.

A partir de ese momento la accionante presentó solicitudes por correo electrónico en a la Embajada de Colombia en Argentina solicitudes que no han sido atendidas.

A nivel reglamentario, el 8 de abril de 2020 fue proferida por la Unidad Administrativa Especial de Migración Colombia la Resolución 1032 de 2020, a través de la cual se estableció el protocolo para el regreso al país de ciudadanos colombianos y extranjeros residentes permanentes que se encuentren en condición vulnerable en el extranjero, para lo cual el solicitante debe remitir la siguiente información:

- Nombre
- Documento de identidad
- No. De pasaporte
- Estado migratorio
- La descripción de condiciones especiales
- Parentesco (de ser el caso)
- Correo electrónico
- Número de celular

ACCION: TUTELA  
RADICACIÓN: 11001334306120200008200  
ACCIONANTE: Judith Lorena Chacón  
ACCIONADO: Presidencia de la República de Colombia – Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia (Cancillería) y otro

- Número telefónico de contacto de familiares en Colombia
- Aportar información sobre su estado de salud y si ha tenido o tiene síntomas de COVID-19
- Asumir los costos de su transporte
- Asumir los costos que generen las medidas de autoaislamiento que debe cumplir al lugar donde desembarque en Colombia
- Al llegar al país diligenciar el formulario de Migración Colombia.

Durante la diligencia de declaración de parte la accionante manifestó que conocía el contenido de la Resolución 1032 de 2020, que ya había proporcionado la totalidad de dicha información al Consulado de Canberra, aclarando que está dispuesta a asumir el costo de su transporte y que está en posibilidad de cumplir con la medida de autoaislamiento en la ciudad de Bogotá en el Barrio de Engativá.

Así se deben aclarar los siguientes puntos:

1. La acción de tutela resulta procedente primero porque, como ya se dijo, la accionante en ningún momento pretende debatir el contenido de los decretos legislativos y administrativos, proferidos por el gobierno nacional con ocasión de la declaratoria de emergencia generada a partir del COVID-19, ya que precisamente son las normas contenidas dentro del Decreto 439 de 2020 y las de la Resolución 1032 de 2020 las que permiten su regreso ante las precarias situaciones que podría experimentar en Argentina al no tener los medios económicos de sustento ante la posibilidad de quedarse sin donde vivir en el barrio Flores de Buenos Aires.
2. El Decreto 439 de 2020 es claro en permitir el tránsito aéreo con fines humanitarios, cuyo trámite debe ser desplegado por el Ministerio de Relaciones Exteriores, que contacta y logra establecer acuerdos con las aerolíneas, procediendo Migración Colombia y la Aeronáutica Civil a autorizar según sus funciones específicas, el arribo del vuelo y sus pasajeros. Lo mismo hace el Decreto 569 de 2020.
3. La accionante de ninguna manera pretende sustraerse de las obligaciones impuestas por las mencionadas normas, ni pretende que se reabra libremente el tráfico aéreo, sino que dadas sus condiciones de vulnerabilidad, tales como encontrarse condicionado su por la falta de asistencia médica, la ausencia de recursos económicos para su sostenimiento, la imposibilidad de acceder a un empleo y la ausencia de medios económicos de su familia para sufragar sus gastos, se le permita regresar a su país de origen cumpliendo la totalidad de los requisitos exigidos para tal fin.
4. Se observa que la situación de la accionante se constituye en una situación insostenible, que pone en alto riesgo sus condiciones mínimas vitales, ya que en menos de un mes se quedara sin donde vivir y la ausencia de atención médica para su afección de ansiedad y resiente recuperación de una infección urinaria, sin tener la posibilidad económica de sostenerse allí, las condiciones vitales de la accionante no pueden solucionarse porque el país Argentino le negó los auxilios por no cumplir con los requisitos de residencia y Colombia no ha brindado ninguna respuesta o solución.
5. Así las cosas, resulta que si existe la posibilidad cierta e inminente de que la accionante vea vulnerados sus derechos fundamentales, carece de empleo, no posee las condiciones de sostenimiento que exige Argentina, tampoco puede obtener un empleo, son tiene atención médica, por lo cual ante la ausencia de certeza sobre su situación se observa que de permanecer en las mismas condiciones de incertidumbre ante la falta de soluciones efectivas hasta la mentada fecha la señora Chacón va a ver mermadas sus condiciones vitales, y es precisamente la configuración de ese perjuicio inminente la que se pretende evitar con la acción de tutela.
6. Dadas estas condiciones, con el impedimento al derecho al retorno, a la tutelante se le restringe el derecho a disfrutar y ser parte integrante activo de su familia, de

ACCION: TUTELA  
 RADICACIÓN: 11001334306120200008200  
 ACCIONANTE: Judith Lorena Chacón  
 ACCIONADO: Presidencia de la República de Colombia – Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia (Cancillería) y otro

disfrutar de la unidad de la familia y su protección como derecho fundamental.

Igualmente, se tiene que el núcleo esencial del derecho a la libertad de locomoción si se encuentra afectado en el caso concreto dado el tránsito aéreo entre Colombia y Argentina solo para vuelos humanitarios, ya que si bien es cierto se han dispuesto de los mecanismos jurídicos para iniciar los trámites de gestión para la repatriación humanitaria, lo cierto es que la accionante ya realizó el paso que le correspondía es decir presentar la solicitud formal ante el Consulado de Argentina y reconoce poder sufragar los gastos de transporte y los que se generen con ocasión al autoaislamiento preventivo; sin que hasta la fecha de emisión de la presente sentencia hubiese recibido respuesta efectiva del Ministerio de Relaciones Exteriores, es decir, la fecha, hora y aerolínea que va a realizar su viaje, y por ende sin las autorizaciones de Migración Colombia y la Aeronáutica Civil.

En cuanto a la aerolínea JETSMART se tiene que la devolución del dinero o entrega del baucher se sale de la competencia del amparo constitucional de este despacho.

Por lo anterior, se tutelaré el derecho a la libertad de locomoción para reingreso al país de Judith Lorena Chacón, con el fin de evitar la configuración de un perjuicio irremediable a sus derechos a la vida, salud y mínimo vital, eso previo el cumplimiento de todo el protocolo vigente a la fecha plasmado mediante Resolución 1032 del 8 de abril de 2020.

En consecuencia, se ordenará lo siguiente:

- A Claudia Blum de Barberi, en su calidad de Ministra de Relaciones Exteriores de Colombia, a Álvaro Pava Camelo, en su calidad de Embajador de la República de Colombia en Argentina, a Juan Francisco Espinosa Palacios, en su calidad de director general de la Unidad Administrativa Especial de Migración Colombi y a Juan Carlos Salazar Gómez, en su calidad de Director General de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil para que el término de cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la expedición de esta sentencia, procedan a reunirse y decidir fecha y hora para un vuelo directo de carácter humanitario con el fin de repatriar a Judith Lorena Chacón, estableciendo el costo de este y el aeropuerto de salida de Argentina e ingreso a Colombia, destacando que la fecha debe ser anterior al 5 de junio de 2020.
- Una vez determinada la fecha y hora del vuelo directo, cada una de las entidades y la sociedad en mención, de conformidad con sus funciones deberán emitir las autorizaciones a que haya lugar y velarán por que el vuelo humanitario cumpla las condiciones de salubridad establecidas en el Decreto 439 de 2020, en el procedimiento de transporte aéreo para la repatriación de colombianos en el exterior y en la Resolución 1032 de 2020.

Además, se observa la amenaza a otros derechos de la accionante así:

- a. Frente al tema de la información por cuanto no existe en Colombia un Programa de Asistencia de Colombianos en el Exterior en el marco de la pandemia de coronavirus debidamente difundido. Además, es débil la comunicación transparente del número de vuelos que existe y las posibilidades reales de retorno. Esto genera intranquilidad en ella como ciudadana en el exterior y puede dar lugar a un estado de pánico.
- b. Se denota que no se ha elaborado por el gobierno colombiano un esquema de apoyo en asuntos sensibles relacionados con el mínimo vital de los colombianos en el extranjero, tales como i. alojamientos operativos dados por el gobierno colombiano, ii. apoyos alimentarios suministrados por nuestro país, iii. continuidad de seguros de asistencia al viajero, iv. recetas para medicamentos, v. suspensión de plazos de estancia o ampliación de estos sin costos dada la ocurrencia de un asunto de fuerza mayor. Vale la pena decir que los cuatro primeros en principio solo deben otorgarse cuando se vence el plazo de permanencia en el país extranjero, por cuanto en principio la persona que se va al exterior sabe que debe autosostenerse en Argentina durante el término por el que se le otorgó derecho a la estancia.

Por lo anterior, se tutelaré el derecho a la información y se ordenará a la Nación – Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia que en el término de cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de esta providencia, inicien las diligencias necesarias para crear o para difundir de existir, un Programa de Asistencia de Colombianos en el Exterior en el marco de la pandemia de coronavirus, en el cual se incluya un esquema de apoyo con los asuntos sensibles aludidos en la sentencia.

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

**FALLA:**

**PRIMERO:** TUTELAR el derecho fundamental a la libre locomoción de Judith Lorena Chacón, con el fin de evitar la configuración de un perjuicio irremediable a sus derechos a la vida, salud y mínimo vital.

**SEGUNDO:** En consecuencia, **ORDENAR** a Claudia Blum de Barberi, en su calidad de Ministra de Relaciones Exteriores de Colombia, a Álvaro Pava Camelo, en su calidad de Embajador de la República de Colombia en Argentina, a Juan Francisco Espinosa Palacios, en su calidad de director general de la Unidad Administrativa Especial de Migración Colombia, a Juan Carlos Salazar Gómez, en su calidad de director general de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil para que el término de cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la expedición de esta sentencia, procedan a reunirse con la accionante y decidir fecha y hora para un vuelo directo de carácter humanitario con el fin de repatriar a Judith Lorena Chacón, estableciendo el costo de este y el aeropuerto de salida de Argentina e ingreso a Colombia, destacando que la fecha debe ser anterior al 5 de junio de 2020.

Una vez determinada la fecha y hora del vuelo directo, cada una de las entidades y la sociedad en mención, de conformidad con sus funciones deberán emitir las autorizaciones a que haya lugar y velarán por que el vuelo humanitario cumpla las condiciones de salubridad establecidas en el Decreto 439 de 2020, en el procedimiento de transporte aéreo para la repatriación de colombianos en el exterior y en la Resolución 1032 de 2020.

**TERCERO:** TUTELAR el derecho fundamental de información y en consecuencia, se ordenará a la Nación – Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia que en el término de cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de esta providencia, inicien las diligencias necesarias para crear o para difundir de existir, un Programa de Asistencia de Colombianos en el Exterior en el marco de la pandemia de coronavirus, en el cual se incluya un esquema de apoyo con los asuntos sensibles aludidos en la sentencia.

**CUARTO:** Negar las demás pretensiones

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

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

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

  
**EDITH ALARCÓN BERNAL**  
JUEZA



LDK/P