



**CONSEJO DE ESTADO  
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO  
SECCIÓN CUARTA**

**CONSEJERO PONENTE: JULIO ROBERTO PIZA RODRÍGUEZ**

**Bogotá D.C., veintidós (22) de julio de dos mil veintiuno (2021)**

**Referencia:** ACCIÓN DE TUTELA  
**Radicación:** 11001-03-15-000-2021-02250-00  
**Demandante:** CATALINA ARBELÁEZ TRUJILLO Y OTROS  
**Acumulados:** 11001-03-15-000-2021-02224-00 y  
11001-03-15-000-2021-02348-00

**Demandado:** PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA Y OTROS

**Temas:** Protesta social. Asistencia militar en el marco de protestas sociales. Uso de la Fuerza Pública. Mesas de diálogo.

**SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA**

La Sala decide la acción de tutela interpuesta<sup>1</sup> por los señores Catalina Arbeláez Trujillo, María Antonia Marmolejo Corrales, Carlos Felipe Rojas Flórez, Steven Antonio Ospina, Valeria David Medina Corrales, Juan Sebastián Londoño Guerrero, Paola Andrea Narváez Loaiza y Katherine Garzón Patiño contra la Presidencia de la República, Ministerio de Defensa Nacional, Ministerio del Interior, Departamento del Valle del Cauca, Municipio de Cali, Policía Nacional y Fuerzas Militares.

**ANTECEDENTES**

Preliminarmente, la Sala debe indicar que, mediante autos del 14 y 10 de mayo de 2021, el magistrado sustanciador decretó la acumulación, en su orden, de los procesos 11001-03-15-000-2021-02224-00 y 11001-03-15-000-2021-02348-00, al proceso 11001-03-15-000-2021-02250-00.

Como consecuencia de la acumulación, le corresponde a la Sala dictar sentencia en esos procesos.

**1. Pretensiones**

1.1. De la revisión de los procesos acumulados, se advierte que las pretensiones son comunes. En efecto, en ejercicio de la acción de tutela, los señores Catalina Arbeláez Trujillo, María Antonia Marmolejo, Carlos Felipe Rojas Flórez, Steven Antonio Ospina, Valeria David Medina Corrales, Juan Sebastián Londoño Guerrero, Paola Andrea Narváez Loaiza y Katherine Garzón Patiño pidieron la protección de los derechos fundamentales a la protesta social, a la integridad personal, al debido proceso, a la vida, a la libertad personal, a no ser sometidos a la desaparición forzada y a la paz, que estiman amenazados y vulnerados por la Presidencia de la República, el Ministerio de Defensa Nacional, el Ministerio del Interior, el Departamento del Valle del Cauca, el Municipio de Cali, la Policía Nacional y las Fuerzas Militares. En los diferentes escritos de demanda, formularon idénticas pretensiones, así:

<sup>1</sup> La demanda fue presentada el cinco de mayo de 2021.



PRIMERO: Que el Gobierno Nacional suspenda la figura de “*asistencia militar*” establecida en el artículo 170 del Código de Policía y que fue activada días atrás.

SEGUNDO: Que se ORDENE a la FUERZA PÚBLICA, a la POLICÍA NACIONAL y a las FUERZAS MILITARES abstenerse de disparar con armas letales (de fuego y traumáticas) a la población civil que se manifiesta de manera pacífica y también quienes lo hacen mediante piedras, palos y otros objetos contundentes improvisados pues no es para nada proporcional disparar con armas letales a personas inermes o a quienes se defienden de la represión policial y militar con piedras y palos.

TERCERO: Que se ORDENE al GOBIERNO NACIONAL y a la ALCALDÍA DE SANTIAGO DE CALI la conformación inmediata de una gran mesa de diálogo donde se establezcan compromisos concretos entre las partes (Gobierno Nacional, Fuerzas Militares y de Policía, Gobierno Departamental, Gobierno Distrital, movimientos sociales, organizaciones del paro, estudiantes, oposición, partidos políticos, universidades, organizaciones del paro, estudiantes, oposición, partidos políticos, universidades, organismos de control y organizaciones defensoras de derechos humanos, entre otros), con el fin de solucionar de manera pacífica el conflicto y satisfacer las demandas sociales de las protestas.

CUARTO: ORDENAR al MINISTRO DE DEFENSA que pida al Pueblo de Colombia y en especial al Pueblo de Santiago de Cali, PERDÓN PÚBLICO, por las violaciones a los derechos humanos que se han cometido en el contexto del Paro Nacional por excesos y abuso de la fuerza de los agentes del Estado mencionados.

QUINTO: Lo demás que sus señorías consideren pertinente para solucionar esta crítica situación.

## 2. Hechos y argumentos de la acción de tutela

Las pretensiones se fundan en los siguientes hechos y argumentos, que también son comunes en todos los expedientes y que la Sala resume enseguida:

2.1. El 28 de abril de 2021 inició el paro nacional en Colombia. Los señores Catalina Arbeláez Trujillo, María Antonia Marmolejo, Carlos Felipe Rojas Flórez, Steven Antonio Ospina, Valeria David Medina Corrales, Juan Sebastián Londoño Guerrero, Paola Andrea Narváez Loaiza y Katherine Garzón Patiño afirman haber participado en el paro nacional en ejercicio del derecho a la protesta pacífica.

2.2. El 1º de mayo de 2021, el Presidente de la República de Colombia anunció que se haría uso de la asistencia militar, en virtud del artículo 170 de la Ley 1801 de 2016 (Código de Policía).

2.3. La parte actora sostiene que las autoridades demandadas han implementado y ejecutado prácticas policiales y militares sistemáticas en contra de la protesta ciudadana, que son de público conocimiento y vulneran y amenazan de forma continua los derechos fundamentales a la protesta, a la vida e integridad personal, al debido proceso y a no ser sometidos a desaparición forzada.

2.4. Que, particularmente, la Policía Nacional –a través del Escuadrón Móvil Antidisturbios (ESMAD)–, el Grupo de Operaciones Especiales (GOES) y el Ejército Nacional, al momento de acompañar e intervenir las protestas y movilizaciones pacíficas han desarrollado las siguientes acciones: (i) disolución sistemática, arbitraria e injustificada de protestas pacíficas; (ii) utilización ilegal (contrario a reglamentos y protocolos) de armas potencialmente letales y armas de fuego contra personas inermes; (iii) uso arbitrario de mecanismos químicos de dispersión de manifestaciones; (iv) utilización arbitraria de mecanismos policiales para detener a manifestantes; (v) violencia sexual, y (vi) agresiones e incluso disparos por parte de la Fuerza Pública contra la Misión de Verificación de la ONU en Colombia y contra organizaciones de defensa de Derechos Humanos.

2.5. Expuso que también se han presentado prácticas de estigmatización y militarización de la movilización que generan miedo y zozobra, al tiempo que desincentivan la participación ciudadana en protestas, derivadas de la “*comprensión de las movilizaciones como un asunto que afecta el orden público, y no como el ejercicio de un derecho fundamental de carácter complejo*”.



2.6. Reprochó que la figura de asistencia militar, por el contexto en que se implementa, esto es, contra personas que aduce protestan sin armas de fuego y que únicamente se defienden con palos y piedras cuando son atacadas por la Fuerza Pública, resultaba altamente peligrosa para el ejercicio del derecho fundamental a la protesta, al poner en riesgo el derecho a la vida, debido a que las Fuerzas Militares y el GOES de la Policía no eran organizaciones capacitadas para operar en medio de las protestas, dado que su marco de acción ha sido el conflicto armado interno y que se desarrolla contra organizaciones al margen de la ley, armadas con fusiles, granadas, explosivos y diversos tipos de armamento letal y no simplemente con piedras y palos.

2.7. Finalmente, la parte actora solicitó que se tuviera en cuenta la sentencia de tutela STC7641 del 22 de septiembre de 2020, dictada por la Corte Suprema de Justicia, que guarda estrecha relación con el tema de la presente solicitud de amparo.

### 3. Trámite procesal

3.1. Por auto del 7 de mayo de 2021, el Despacho Sustanciador admitió la demanda de tutela, denegó la medida provisional solicitada<sup>2</sup> y, entre otras cosas, ordenó notificar, en calidad de demandados, al director del departamento administrativo de la Presidencia de la República, al ministro de defensa, al ministro del interior, a la gobernadora del Valle del Cauca, al alcalde de Santiago de Cali, al director general de la Policía Nacional y al comandante general de las Fuerzas Militares.

3.2. En cumplimiento de la anterior orden, la Secretaría de esta Corporación practicó las notificaciones correspondientes por correos electrónicos enviados el 12 de mayo de 2021.

3.3. Mediante autos del 14 y 10 de mayo de 2021, fueron acumulados los procesos 11001-03-15-000-2021-02224-00 y 11001-03-15-000-2021-02348-00, respectivamente, al proceso 11001-03-15-000-2021-02250-00.

3.4. Por auto del 11 de junio de 2021, el Despacho Sustanciador vinculó, en calidad de terceros con interés, al procurador general de la Nación, al defensor del pueblo y al fiscal general de la Nación.

3.5. En cumplimiento de la anterior orden, la Secretaría de esta Corporación practicó las notificaciones correspondientes por correos electrónicos enviados el 16 de junio de 2021.

3.6. El 21 de junio de 2021, el proceso pasó a despacho para fallo.

### 4. Intervenciones

4.1. La apoderada **de la Presidencia de la República** sostuvo que la acción de tutela de la referencia es improcedente porque los demandantes carecen de legitimación en la causa por activa y que, en todo caso, no se ha vulnerado ni amenazado ninguno de los derechos fundamentales invocados.

4.1.1. Que, en efecto, la parte actora no tiene legitimación en la causa para promover la presente acción de tutela, porque se refiere, en general, a la garantía de la protesta de toda la ciudadanía que la ejerce en las calles y hacen afirmaciones frente a afectaciones ajenas o de terceros, sin allegar prueba, siquiera sumaria, de su afectación personal. Que, además, los demandantes no acreditaron la imposibilidad de los agenciados para acudir directamente ante el juez constitucional en busca de la protección de los derechos fundamentales invocados.

<sup>2</sup> La parte actora solicitó, como medida provisional, que se ordenara la suspensión de la figura de “asistencia militar” activada por el Presidente de la República, así como de la intervención del ESMAD o cualquier autoridad militar o policial similar en todas las manifestaciones que se adelantaran a nivel nacional.



4.1.2. Que las pretensiones de la parte actora relacionadas con que se ordene a todos los miembros de la Policía Nacional abstenerse de incurrir en las conductas denunciadas en este trámite, así como de ordenar al Ministerio Público acompañar a las personas en actos de protestas y brindarles asesoría jurídica a quienes resultaren afectados, tendrían efectos erga omnes y que, por ende, el juez de tutela no podría otorgarlas, so pena de exceder sus competencias.

4.1.3. Que, en todo caso, no existía vulneración de los derechos fundamentales por parte de la Presidencia de la República y que la acción de tutela era improcedente por falta del requisito de subsidiariedad, teniendo en cuenta que existían otros mecanismos de defensa judicial, como la petición, la denuncia penal y el proceso disciplinario, para poner de presente todas las presuntas irregularidades que afecten derechos fundamentales por parte de la Policía Nacional o miembros de la Fuerza Pública. Que dichos mecanismos no han sido utilizados, ya que no se demostró que los demandantes hubiesen interpuesto alguna queja ante la Policía Nacional en la que se acusara a miembros de esa institución por abusos de autoridad o violación de derechos humanos.

4.1.3.1. Que la parte demandante no alegó encontrarse en las excepciones al cumplimiento del principio de subsidiariedad que justificara la utilización de la tutela en lugar de los mecanismos idóneos referidos.

4.1.4. Por lo demás, la Presidencia de la República se refirió a las afectaciones generadas por los bloqueos, a las acciones generalizadas por parte del Ministerio de Defensa y la Fuerza Pública orientadas a propender por el abastecimiento y distribución de medicamentos, a las instrucciones del ministro de Defensa Nacional en el marco del paro nacional, a las potestades de la Fuerza Pública y a las gestiones adelantadas por el Gobierno Nacional luego del paro del 21 de noviembre de 2019.

4.2. La coordinadora del Grupo Contencioso Constitucional del **Ministerio de Defensa** solicitó que se denegaran las pretensiones de la acción de tutela, con fundamento en las siguientes razones:

4.2.1. Sobre la protesta social: señaló que el Presidente de la República y el ministro de Defensa Nacional no han impartido instrucciones relacionadas con la prohibición del derecho a la protesta y participación ciudadana, a la libertad de expresión, reunión y circulación. Que, de hecho, era un hecho notorio que las asociaciones y ciudadanos venían realizando marchas pacíficas en las cuales han contado con el acompañamiento de la Policía Nacional, personerías, Procuraduría General de la Nación, Defensoría del Pueblo y veedurías, sin que se hubieren generado situaciones de violencia o enfrentamientos entre los participantes.

4.2.1.1. Indicó que, no obstante, en las marchas pacíficas se han presentado vías de hecho por parte de manifestantes que generan graves daños y afectaciones a bienes privados y públicos, infraestructura, servicios públicos, afectación al mínimo vital de los ciudadanos, a la libre circulación y afectación de la economía del país. Que, por lo anterior, se ha requerido el uso de la fuerza legítima para garantizar el orden público, la seguridad ciudadana y a la convivencia pacífica, asuntos que son de interés nacional.

4.2.1.2. En cuanto a la situación del Valle del Cauca, informó que dentro de las protestas pacíficas se venían ejecutando situaciones de terrorismo urbano, que afectan ostensiblemente a la población civil en sus vidas y bienes. Que esa situación ha escalado al punto en que los ciudadanos, a mutuo propio, defienden sus propiedades, enfrentando a encapuchados e indígenas que atacan unidades residenciales.

4.2.1.3. Expuso que la situación en la ciudad de Cali ha sido objeto de análisis, y se encontró que algunas personas infiltradas en las marchas y grupos al margen de la ley buscan generar caos, terror entre los ciudadanos, rechazo a la Fuerza Pública –especialmente al ESMAD–



y, en general, pretenden desestabilizar las instituciones con ataques a la Fuerza Pública, destrucción de CAI, de la infraestructura de la ciudad, de más de 70 buses del MIO, y con bloqueos en Buga, Tuluá y Palmira, causando desabastecimiento. De manera que toda esa situación hace obligatoria la intervención de la Fuerza Pública (Policía Nacional y Fuerzas Armadas).

4.2.2. Sobre la asistencia militar: adujo que es el instrumento legal que puede aplicarse cuando hechos de grave alteración de la seguridad y la convivencia lo exijan o ante riesgo o peligro inminente o para afrontar emergencias o calamidad pública, del cual puede disponer el Presidente de la República, de manera temporal o excepcional y de conformidad con la facultad legítima que le otorga la Constitución Política, el artículo 170 de la Ley 1801 de 2016 y dando estricta aplicación al Decreto 003 del 5 de enero de 2021<sup>3</sup>.

4.2.2.1. Que, por lo tanto, acceder a la pretensión de la parte actora respecto de suspender la asistencia militar implicaba que el Valle del Cauca y la Policía Nacional se quedaran sin apoyo para el restablecimiento del orden público que a la fecha no ha cesado.

4.2.3. Sobre la actividad de la Policía Nacional: expuso que se trata de una función constitucional que, de conformidad con el marco legal y jurisprudencial<sup>4</sup>, tiene como función intervenir dentro de aquellas situaciones que pueden generar vulneración al orden público y afectar los derechos fundamentales de los ciudadanos.

4.2.4. Manifestó que el uso de la fuerza por parte de la Policía Nacional, se rige por los principios de necesidad, legalidad, proporcionalidad y racionalidad, en estricta aplicación del Decreto 003 de 2021, como último recurso, para restaurar las graves alteraciones al orden público, derivadas del ejercicio desbordado y arbitrario del derecho constitucional a la manifestación pública y pacífica.

4.2.5. Del derecho a reunirse y manifestarse pública y pacíficamente – de la corresponsabilidad de los manifestantes en la preservación del orden público: dijo que el derecho a la reunión y manifestación es de doble vía, como quiera que quienes son los titulares en las marchas deben respetar y propender porque sus garantías superiores no vayan en contraposición del interés general y de los fines del Estado Social de derecho.

4.2.6. También informó que, a la fecha, se encuentra en investigación ante la Fiscalía General de la Nación y en procesos disciplinarios, las quejas que se han allegado por los presuntos excesos de la fuerza en la intervención para el mantenimiento del orden público.

4.2.7. Finalmente, solicitó que se aplicara la jurisprudencia relacionada con la verificación y constatación de las pruebas allegadas, esto es, que, en materia de acción de tutela, quien la instaura por estimar vulnerados o amenazados sus derechos fundamentales, tiene la carga procesal de probar sus afirmaciones.

4.3. La jefa asesora jurídica del **Ministerio del Interior** solicitó que se declarara la falta de legitimación en la causa por pasiva de esa entidad y la inexistencia de vulneración de los derechos fundamentales en lo que respecta a ese Ministerio, por cuanto, a su juicio, no es la autoridad de la que se predica la presunta violación o amenaza de los derechos fundamentales invocados.

4.3.1. Sobre el particular, relacionó las funciones del Ministerio del Interior, para colegir que no es la encargada de controlar el comportamiento de la población en marchas o protestas, ni la de ordenar, ni dirigir las fuerzas de seguridad del Estado para preservar el orden público. De ahí que no existiera nexo de causalidad entre la presunta vulneración de derechos

<sup>3</sup> “Por el cual se expide el protocolo de acciones preventivas, concomitante y posteriores denominado “ESTATUTO DE REACCIÓN, USO Y VERIFICACIÓN DE LA FUERZA LEGÍTIMA DEL ESTADO Y PROTECCIÓN DEL DERECHO A LA PROTESTA PACÍFICA CIUDADANA”.

<sup>4</sup> Citó las sentencias de la Corte Constitucional C-453 de 2017, C-128 de 2018 y C-225 de 2017.



fundamentales invocados por la parte actora derivados de dicha actividad y la acción u omisión que haya realizado esa cartera ministerial, de contera que no tenía competencia alguna en el asunto que suscitaba la acción de tutela.

4.4. El jefe del área jurídica de la **Policía Nacional** pidió que se denegaran las pretensiones de la acción de tutela, toda vez que revestían de legalidad las diferentes actuaciones policiales que se desarrollan en el marco del acompañamiento de las manifestaciones y el control de disturbios.

4.4.1. Relacionó las cifras que se registran por los diferentes hechos de violencia y actos vandálicos que se presentaron de forma simultánea con las manifestaciones, las cuales, a su juicio, desborda la concepción del ejercicio legítimo del derecho a manifestarse pacíficamente, a su paso que ha dado lugar a la intervención de la Policía Nacional.

4.4.2. Afirmó que la intervención del ESMAD ha tenido como propósito controlar las expresiones de violencia desmesurada y que en el despliegue del servicio de policía no se han utilizado armas de fuego contra los manifestantes, aspecto que, adujo, se ha verificado por los entes de control.

4.4.3. Expuso que la actuación policial se ha efectuado en aplicación del Decreto 003 el 5 de enero de 2021 “*estatuto de reacción, uso y verificación de la fuerza legítima del Estado y protección del derecho a la protesta pacífica ciudadana*”, que define las acciones preventivas, concomitantes y posteriores que se deben cumplir para la garantía del derecho a la manifestación pública y pacífica.

4.4.4. Adicionalmente, sostuvo que de los presupuestos fácticos que invocó la parte actora, se desprendía que se trataban de situaciones a futuro e inciertas y que resultaban ser de carácter general, impersonal y abstracto, teniendo en cuenta que no se evidenciaba la vulneración directa de las garantías fundamentales de los aquí demandantes, lo cual evidenciaba la falta de legitimación en la causa por activa.

4.4.5. Que, además, correspondía al interesado activar el mecanismo pertinente para dar trámite a las reclamaciones aquí propuestas, el cual, a su juicio, se trataba de la acción popular.

4.5. El jefe de Asuntos Jurídicos de la **Policía Metropolitana de Cali** pidió que se denegara la solicitud de amparo, para lo cual expuso las razones que a continuación se resumen:

4.5.1. Afirmó que la Policía Metropolitana de Santiago de Cali y el grupo del ESMAD no han vulnerado ni amenazado los derechos fundamentales invocados por los actores y que, por el contrario, la institución policial en aras de salvaguardar la vida, honra y bienes de los ciudadanos, ha brindado el acompañamiento requerido por las autoridades legítimamente constituidas bajo precisas instrucciones y premisas para la garantía de los derechos fundamentales de los marchantes y no participantes.

4.5.2. Señaló que la institución policial como garante de la convivencia, la seguridad y la tranquilidad pública hizo presencia permanente con el ESMAD cuyo apoyo permitió retomar el control ante los desmanes causados por las personas que actuaron en contravía de las normas regulatorias del buen comportamiento en sociedad, hasta el punto de causar 55 saqueos, 46 buses del MIO incinerados, 42 estaciones del MIO incineradas, 5 sedes gubernamentales afectadas, 3 camiones de bomberos vandalizados, 1 ambulancia de bomberos vandalizada, 31 semáforos afectados, 190 miembros de la Policía Nacional lesionados, 9 instalaciones de la Policía Nacional afectadas, entre otras.

4.5.3. Respecto a la pretensión relativa a la suspensión de la figura de “*asistencia militar*”, señaló que existía falta de legitimación por pasiva por parte de esa institución, teniendo en



cuenta que sus funciones y competencias no la facultan para permitir o autorizar esa figura jurídica, normada por el artículo 170 de la Ley 1801 de 2016.

4.5.4. Por otro lado, en cuanto a que se ordene a la Fuerza Pública que se abstenga de disparar con armas letales, señaló que la Policía Nacional, para efectos del uso legítimo de la fuerza, soporta su actuar en actos administrativos legales, como lo es la Resolución No. 02903 de 2017<sup>5</sup>, cuyo fundamento es el marco internacional. De ahí que lo solicitado por la parte actora no sea viable, en la medida en que las armas, municiones, elementos y dispositivos menos letales usados por los miembros de la Policía Nacional y en particular por el grupo ESMAD, son indispensables para prevenir, impedir o superar la amenaza o perturbación de la convivencia y la seguridad pública.

4.5.5. Frente a que se ordene una gran mesa de diálogo en la que se establezcan compromisos concretos, nuevamente planteó la falta de legitimación e improcedencia, con fundamento en que carecía de competencias constitucionales y legales, para instalar una mesa de diálogo a fin de solucionar de manera pacífica el conflicto y satisfacer las demandas sociales de las protestas y que, por el contrario, eran las autoridades político administrativas y representantes de los entes de control, quienes debían convocar a las mesas de diálogo para efectuar mecanismos alternativos de solución.

4.5.6. Por último, respecto a la petición de ofrecer disculpas por parte del Ministro de Defensa, también solicitó que se declarara la falta de legitimación e improcedencia, por tratarse de una pretensión direccionada al Ministerio de Defensa Nacional. Que, en todo caso, la Nación no ha sido objeto de una sentencia condenatoria en la cual se declare penal o civilmente responsable por la acción y omisión de las fuerzas militares o de Policía, con ocasión de los hechos acaecidos desde el 28 de abril de 2021 hasta la fecha.

4.6. El apoderado del **Departamento del Valle del Cauca** solicitó que se declarara la falta de legitimación en la causa por pasiva de ese ente territorial, comoquiera que no es el causante de los desmanes y violencia generada por la alteración del orden público que ha ocasionado la vulneración de derechos fundamentales. Que, además, desde el despacho de la gobernadora se estaba gestionando, en lo de su competencia, la búsqueda de diálogos y pactos de corredores humanitarios para lograr acuerdos positivos para la ciudadanía.

4.6.1. Adujo que el ente encargado para dar respuesta oportuna y de fondo a lo examinado, era el Presidente de la República, quien, por conducto del Ministro de Defensa, ha asumido la conducta preferente del orden público tanto del departamento del Valle del Cauca como del Estado Colombiano, motivo por el que el alcalde de Cali y la gobernadora del Valle del Cauca no podrían abrogarse órdenes impartidas por el jefe de Estado.

4.6.2. Expuso que en el *sub lite*, no existe una acción u omisión tendiente a vulnerar derechos fundamentales por parte del departamento del Valle del Cauca y que, por ende, se oponía a las pretensiones de la acción de tutela.

4.7. El profesional responsable del Grupo de Representación y Defensa Judicial de la Oficina Jurídica de la **Defensoría del Pueblo** solicitó que se denegaran las pretensiones de las acciones de tutela respecto de esa entidad, pues, según dijo, ha dado cabal cumplimiento a las órdenes impartidas en la sentencia de tutela STC-7641 de 2020, dictada por la Corte Suprema de Justicia. Fundamentó la anterior solicitud, en lo siguiente:

4.7.1. En primer lugar, manifestó que la Defensoría del Pueblo, a la fecha, ha rendido ocho informes sobre el seguimiento y cumplimiento de las órdenes dictadas en el fallo de tutela STC-7641 de 2020, enviados al despacho del Tribunal Superior de Bogotá, Sala Civil. Adujo que, justamente, esos informes reflejaban el resultado de las actividades desplegadas por

<sup>5</sup> “Por el cual se expide el Reglamento para el uso de la fuerza y el empleo de armas, municiones, elementos y dispositivos menos letales, por la Policía Nacional”.



esa entidad para adelantar las acciones de promoción, divulgación y protección del derecho a la protesta pacífica, así como el ejercicio del control “*estricto, fuerte e intenso*” al actuar del ESMAD.

4.7.2. Expuso que, en el marco de promoción, divulgación y protección, ha emprendido las siguientes actividades:

- (i) Diseño y publicación de la guía de bolsillo “*derechos, deberes, servicios y rutas de atención en el marco de la protesta social pacífica*”.
- (ii) Diseño de la estrategia “*se lo explico con plastilina*”, dirigidos, particularmente, a la población joven y a través de la cual se explica el contenido del derecho a la protesta social, el papel de la Defensoría antes, durante y después de la protesta, así como la ruta de atención en caso de que se presenten vulneraciones de derechos.
- (iii) Creación del micrositio web de protesta, para divulgar contenidos e información relevantes sobre el derecho a la manifestación.
- (iv) Estrategia de videos animados sobre el derecho a la protesta.
- (v) Estrategia de difusión en estaciones de Transmilenio.

4.7.3. Que, por su parte, en cuanto al control “*estricto, fuerte e intenso*”, la Defensoría del Pueblo ha realizado diversas acciones de verificación de los implementos utilizados por el ESMAD, previa a su intervención en distintas manifestaciones, así como la verificación de la identificación visible de los integrantes de ese escuadrón. Adicionalmente, informó que expidió la Resolución N° 481 de 2021, que contiene “*los lineamientos para la revisión de elementos de dotación e identificación del escuadrón móvil antidisturbios-ESMAD- en el marco de manifestaciones públicas y en eventos privados*”.

4.7.4. Por otro lado, informó que, entre el 28 de abril y el 18 de mayo de 2021, se han registrado en el Sistema de Información Institucional, 216 quejas por presuntas vulneraciones a los derechos humanos, en el marco de las manifestaciones. Que tal información estaba sujeta a sufrir modificaciones y actualizaciones constantes, debido a que diariamente se recibía un gran volumen de quejas, que se encontraban en clasificación, calificación y trámite.

4.7.5. Indicó que, de las 216 quejas, 150 se referían como presuntos responsables a los miembros de la Fuerza Pública –147 de la Policía Nacional y 3 del Ejército Nacional–. En cuanto a las quejas contra la Policía Nacional, expresó que se contabilizaron 188 violaciones de los derechos humanos, entre las que figuraban: “*integridad personal (78), libertad de reunión (36), libertad personal (21), libertad de opinión y expresión (10), vida (8), derecho a una vida libre de violencia contra las mujeres (6), derechos reconocidos a los jóvenes (6), entre otros*”.

4.7.6. Manifestó que la Defensoría del Pueblo ha adelantado el trámite individual de cada una de las quejas, remitiéndolas a las autoridades que deben asumir la investigación. Que, además, esa entidad tuvo conocimiento del fallecimiento de 41 civiles y de un integrante de la Policía Nacional, en hechos que eran materia de investigación por parte de la Fiscalía General de la Nación y que, en razón a esa situación, instaló, con la Fiscalía General de la Nación, la Mesa Interinstitucional de Información en el Marco de la Protesta Social, con el propósito de informar de manera oportuna y transparente sobre los casos de homicidios y personas no localizadas. Que, en el marco de ese trabajo interinstitucional, el 17 de mayo de 2021 la Fiscalía General de la Nación informó que de las 42 personas fallecidas reportadas por la Defensoría “*15 tienen relación directa con las manifestaciones, (...) 16 de las muertes registradas no tienen nexo alguno con las protestas y los 11 casos restantes están en proceso de verificación para conocer las circunstancias de los hechos. De los casos comprobados que tienen relación con las protestas, se han esclarecido 4, de los 3 atribuibles a Fuerza Pública y uno a particulares*”.





4.8. La apoderada de la **Procuraduría General de la Nación** solicitó que se declarara la improcedencia de la acción de tutela respecto de esa entidad, porque, según dijo, ha actuado en el marco de las funciones atribuidas constitucional y legalmente, en especial las otorgadas por el Decreto 262 de 2000.

4.8.1. Que, en efecto, ha ejercido la función de guardianas y promotora de derechos humanos, ha protegido el interés público, ha vigilado la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas y ha acompañado las movilizaciones sociales en pro de garantizar el ejercicio legítimo del derecho a la manifestación pacífica.

4.8.2. Expuso que la Procuraduría General de la Nación junto con la Policía Nacional expidieron el *“protocolo de verificación de casos de capturas y traslado de personal, durante el desarrollo de cualquier mitin, reunión o acto de protestas”*.

4.8.3. Por otro lado, adujo que hace presencia en todos los Puestos de Mando Unificado (PMU) instalados en el territorio nacional para la vigilancia y seguimiento como ente de control al desarrollo de las movilizaciones y a la garantía de los derechos de los ciudadanos.

4.8.4. Señaló que, con corte a 1º de junio de 2021, se adelantan 154 acciones disciplinarias que buscan la garantía de los derechos fundamentales de todos los ciudadanos (quienes protestan y quienes deciden no hacerlo), respecto de las cuales ha dispuesto medidas para recaudar información sobre los hechos.

4.8.5. Adicionalmente, presentó el siguiente balance:

- (i) Se adelantan 127 actuaciones disciplinarias contra funcionarios de la Fuerza Pública, con ocasión de sus intervenciones en los actos de protestas. De estas, 3 son investigaciones disciplinarias, y las demás son indagaciones preliminares.
- (ii) 10 expedientes contra otros funcionarios públicos.
- (iii) 17 actuaciones se adelantan contra funcionarios públicos de elección popular por posibles incumplimientos de sus deberes o extralimitación de funciones.

4.9. El comandante general de las **Fuerzas Militares** se limitó a informar que remitió por competencia el auto admisorio de la presente acción de tutela al director general de la Policía Nacional y al director de asuntos legales del Ministerio de Defensa Nacional.

4.10. A pesar de haber sido notificados, el alcalde del **municipio de Cali** y el Fiscal **General de la Nación** no rindieron informes sobre los hechos que motivaron la interposición de la presente acción de tutela.

## CONSIDERACIONES

### 1. De la acción de tutela. Generalidades.

1.1. La acción de tutela es un mecanismo judicial cuyo objeto es la protección de los derechos fundamentales amenazados o vulnerados por la acción u omisión de cualquier autoridad por un particular, en el último caso, cuando así lo permita expresamente la ley.

1.2. La tutela procede cuando el interesado no dispone de otro medio de defensa, salvo que se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. En todo caso, el otro mecanismo de defensa debe ser eficaz para proteger el derecho fundamental vulnerado o amenazado, pues, de lo contrario, el juez de tutela deberá examinar si existe perjuicio irremediable y, de existir, concederá el amparo impetrado como mecanismo transitorio, siempre que esté plenamente acreditada la razón para conceder la tutela.

### 2. Cuestiones previas



Antes de plantear los problemas jurídicos a resolver, la Sala debe hacer las siguientes precisiones preliminares, debido a los alegatos presentados por algunas de las entidades demandadas.

## 2.1. De la legitimación en la causa por activa

2.1.1. La legitimación en la causa determina quiénes pueden obtener una decisión de fondo sobre las pretensiones formuladas en la demanda. El profesor Devis Echandía enseña que la legitimación en la causa permite determinar *«si actúan en el juicio quienes han debido hacerlo, por ser las personas idóneas para discutir sobre el objeto concreto de la litis»*<sup>6</sup>.

2.1.2. En materia de tutela, la legitimación en la causa por activa constituye un presupuesto de la sentencia de fondo. Los artículos 86<sup>7</sup> de la Constitución Política y 10<sup>8</sup> del Decreto 2591 de 1991 establecen que la acción de tutela puede ejercerla directamente la persona que considere que se le han vulnerado o amenazado derechos fundamentales. Este presupuesto exige que el derecho cuya protección se pide sea propio del demandante, y no de otra persona. De ahí que la verificación de la legitimación en la causa por activa, que, vale decir, es un deber de los jueces, garantiza que la persona que promueve la acción de tutela tenga un interés directo, real y particular para solicitar la protección inmediata de sus derechos fundamentales.

2.1.3. La acción de tutela también puede ejercerse mediante la representación, tal como ocurre en los casos en que los padres actúan en representación de los hijos menores o cuando se constituye apoderado judicial. Por supuesto que en esos casos debe acreditarse la calidad en la que se actúa. Por ejemplo, si se actúa por medio de apoderado judicial, debe aportarse el poder especial que lo faculta para actuar<sup>9</sup>, pues, de lo contrario, se configurará un auténtico caso de carencia de poder. Y si se actúa en calidad de representante legal de una empresa, debe aportarse el respectivo certificado de existencia y representación.

2.1.4. Excepcionalmente, la acción de tutela se puede presentar mediante la agencia oficiosa, siempre que se pruebe que el titular del derecho no esté en condiciones de promover su propia defensa. La Corte Constitucional ha establecido que la agencia oficiosa *«se constituye en una institución excepcional, pues requiere que se presente una circunstancia de indefensión e impedimento físico o mental del afectado que le imposibilite recurrir a los mecanismos existentes para buscar por sí mismo la protección de sus derechos»*<sup>10</sup>. Para ejercer la acción de tutela mediante agente oficioso debe tenerse, de ser

<sup>6</sup> Devis Echandía, Hernando. *Nociones generales de derecho procesal*. Editorial: Aguilar S.A. 2015. Pág. 300.

<sup>7</sup> Artículo 86. **Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe a su nombre**, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública.

La protección consistirá en una orden para que aquel respecto de quien se solicita la tutela, actúe o se abstenga de hacerlo. El fallo, que será de inmediato cumplimiento, podrá impugnarse ante el juez competente y, en todo caso, éste lo remitirá a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

Esta acción solo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

En ningún caso podrán transcurrir más de diez días entre la solicitud de tutela y su resolución.

La ley establecerá los casos en los que la acción de tutela procede contra particulares encargados de la prestación de un servicio público o cuya conducta afecte grave y directamente el interés colectivo, o respecto de quienes el solicitante se halle en estado de subordinación o indefensión.

<sup>8</sup> Artículo 10. **Legitimidad e interés. La acción de tutela podrá ser ejercida, en todo momento y lugar, por cualquiera persona vulnerada o amenazada en uno de sus derechos fundamentales, quien actuará por sí misma o a través de representante**. Los poderes se presumirán auténticos.

También se pueden agenciar derechos ajenos cuando el titular de los mismos no esté en condiciones de promover su propia defensa. Cuando tal circunstancia ocurra, deberá manifestarse en la solicitud.

También podrán ejercerla el Defensor del Pueblo y los personeros municipales.

<sup>9</sup> Sobre el particular, la Corte Constitucional, en sentencia T 531 de 2002, precisó que el acto por el que se confiere poder tiene las siguientes características: *«(i) es un acto jurídico formal que debe realizarse por escrito; (ii) se presume auténtico; (iii) debe ser especial con el fin de interponer una acción de tutela; (iv) es para la promoción o para la defensa de los intereses en un determinado proceso, por lo que no se entiende conferido para la promoción de procesos diferentes, así los hechos que le den fundamento tengan origen en un proceso ordinario; y (v) el destinatario del acto de apoderamiento solo puede ser un profesional del derecho habilitado con tarjeta profesional»*.

<sup>10</sup> Sentencia T 614 de 2012.



posible, el consentimiento expreso de quien no puede hacerlo por sí mismo, y, además, acreditar que el titular del derecho se encuentra en un estado de imposibilidad que le impide presentar la acción de tutela por sus propios medios y manifestar que se obra en tal calidad.

2.1.5. En conclusión, una persona se encuentra legitimada por activa para presentar la acción de tutela cuando demuestra: **a)** tener interés directo, real y particular directamente, **b)** ser el representante legal o judicial de otra persona natural o jurídica y **c)** ser el agente oficioso de otra persona, siempre que se demuestre la imposibilidad de que el interesado ejerza su propia defensa.

2.1.6. En el caso concreto, la Presidencia de la República y la Policía Nacional alegaron que los demandantes carecían de legitimación en la causa por activa, por cuanto no aportaron prueba, siquiera sumaria, sobre una afectación personal al derecho a la protesta y que, por el contrario, se refirieron a afectaciones ajenas o de terceros.

2.1.7. De la revisión de los escritos de tutela, se advierte que los demandantes buscan el amparo del derecho a la protesta social, derecho reconocido en la Constitución Política como una expresión y materialización del derecho a la libre expresión, a la reunión y manifestación. Los demandantes son titulares de este derecho, pues el propio artículo 37 de la Constitución Política establece que *“Toda parte del pueblo, puede reunirse y manifestarse pública y pacíficamente”*.

2.1.8. No puede perderse de vista que los actores alegan la amenaza del derecho a la protesta social por parte de algunas actuaciones de las entidades demandadas. La acción de tutela, como se sabe, no solo puede presentarse ante la vulneración de derechos fundamentales, sino ante la amenaza de un derecho fundamental, esto es, cuando el interesado ve inminente la ocurrencia de una acción u omisión que afectará gravemente un derecho.

2.1.9. De ahí que el hecho de que los demandantes aleguen la amenaza a las garantías constitucionales en el marco de la protesta social es un motivo suficiente para que quienes afirman actuar como manifestantes<sup>11</sup>, se encuentren legitimados para solicitar protección mediante la acción de tutela. En el mismo sentido, la Sección Primera de esta Corporación, en sentencia del 18 de febrero<sup>12</sup>, precisó que, en casos de protesta social, los demandantes están legitimados para solicitar a través de la acción de tutela la protección de sus derechos fundamentales a la vida, la libertad de expresión y a reunirse y manifestarse públicamente, *“cuando lo que pretende es que se les permita ejercerlos pacíficamente”*.

2.1.10. Por lo tanto, está demostrado que los demandantes están invocando la protección de un derecho propio y se descarta, entonces, el argumento de la falta de legitimación en la causa por activa propuesto por la Presidencia de la República y la Policía Nacional.

## 2.2. De la legitimación en la causa por pasiva

2.2.1. De conformidad con el artículo 86 de la Constitución Política y el artículo 1º del Decreto 2591 de 1991, la acción de tutela procede contra cualquier autoridad pública y, excepcionalmente, contra particulares (artículo 42 del Decreto 2591 de 1991).

2.2.2. La Corte Constitucional<sup>13</sup> ha señalado que la legitimación en la causa por pasiva en sede de tutela se refiere a la aptitud legal que tiene la persona contra la que se dirige la acción de tutela y quien está llamada a responder por la vulneración o amenaza del derecho fundamental, cuando ésta resulte demostrada.

<sup>11</sup> En los escritos de tutela se lee: *“en el paro que inició el 28 de abril de 2021 (de público conocimiento) en el que nosotros los accionantes, estamos ejerciendo nuestro derecho constitucional a protestar”*.

<sup>12</sup> Consejo de Estado, Sección Primera. Sentencia de tutela del 18 de febrero de 2021, proceso No. 25-000-23-15-000-2020-02100-01. M.P. Nubia Margoth Peña Garzón.

<sup>13</sup> Ver sentencias T-373 de 2015 y T-172 de 2019.



2.2.3. En el presente asunto, la parte actora alega que la presunta amenaza o vulneración de derechos fundamentales proviene de actuaciones de, entre otros, el Ministerio del Interior y el Departamento del Valle del Cauca. No obstante, esas entidades solicitaron la desvinculación de la presente acción de tutela por falta de legitimación en la causa por pasiva, con sustento en que no son competentes para atender las pretensiones de la parte actora.

2.2.3.1. Frente al Ministerio del Interior, es pertinente señalar que entre los objetivos que le fueron asignados por el artículo 1º del Decreto Ley 2893 de 2011, modificado por el artículo 1º<sup>14</sup> del Decreto 1140 de 2018, se encuentran los de adoptar, dirigir, coordinar y ejecutar la política pública, planes, programas y proyectos en materia de derechos humanos, derecho internacional humanitario, integración de la Nación con las entidades territoriales, seguridad y convivencia ciudadana, asuntos étnicos y minorías, población vulnerable, democracia, participación ciudadana, prevención y protección a personas por violaciones a la vida, libertad, integridad y seguridad personal.

2.2.3.2. Por su parte, los gobernadores, por mandato Constitucional, son los agentes del Presidente de la República para el mantenimiento del orden público<sup>15</sup> y tienen el deber de cumplir y hacer cumplir la Constitución, las leyes y los decretos del Gobierno<sup>16</sup>. En el mismo sentido, el artículo 105 de la Ley 418 de 1997 establece que los “*Gobernadores y Alcaldes deberán atender de manera urgente las recomendaciones y alertas tempranas emanadas del Gobierno Nacional, especialmente del Ministerio del Interior y de Justicia, tendientes a prevenir, atender y conjurar las situaciones de riesgo que alteren el orden público, y las posibles violaciones a los derechos humanos o el Derecho Internacional Humanitario*”. Y, por último, el artículo 198<sup>17</sup> de la Ley 1801 de 2016 determina que los gobernadores son autoridades de policía.

2.2.4. Conforme con las anteriores normas, tanto el Ministerio del Interior como el departamento del Valle del Cauca están legitimados en la causa por pasiva en el presente asunto, pues la amenaza de los derechos fundamentales que alega la parte actora y que, entre otras cosas, se deriva de la activación de la asistencia militar sí está relacionada con las competencias asignadas a dichas autoridades.

2.2.4.1. De hecho, durante el trámite de la tutela el Presidente de la República activó la asistencia militar, mediante el Decreto 575 del 28 de mayo de 2021. Ese decreto fue suscrito por el Presidente de la República junto con el Ministro del Interior. Y respecto del

<sup>14</sup> Artículo 1º. **Modificado por el Decreto 1140 de 2018, artículo 1º.** Objetivo. El Ministerio del Interior tendrá como objetivo dentro del marco de sus competencias y de la ley formular, adoptar, dirigir, coordinar y ejecutar la política pública, planes, programas y proyectos en materia de derechos humanos, derecho internacional humanitario, integración de la Nación con las entidades territoriales, gestión pública territorial, seguridad y convivencia ciudadana, asuntos étnicos y minorías, población LGBTI, enfoque de género, población vulnerable, democracia, participación ciudadana, acción comunal, libertad e igualdad religiosa, de cultos y conciencia y el derecho individual a profesar una religión o credo, consulta previa, derecho de autor y derechos conexos, prevención y protección a personas por violaciones a la vida, libertad, integridad y seguridad personal, gestión integral contra incendios, las cuales se desarrollarán a través de la institucionalidad que comprende el Sector Administrativo.

Igualmente, el Ministerio del Interior coordinará las relaciones entre la Rama Ejecutiva y la Rama Legislativa, para el desarrollo de la Agenda Legislativa del Gobierno nacional.

<sup>15</sup> ARTICULO 303. <Artículo modificado por el artículo 1 del Acto Legislativo No. 2 de 2002. El nuevo texto es el siguiente:> En cada uno de los departamentos habrá un Gobernador que será jefe de la administración seccional y representante legal del departamento; el gobernador será agente del Presidente de la República para el mantenimiento del orden público y para la ejecución de la política económica general, así como para aquellos asuntos que mediante convenios la Nación acuerde con el departamento. Los gobernadores serán elegidos popularmente para períodos institucionales de cuatro (4) años y no podrán ser reelegidos para el período siguiente.

<sup>16</sup> Previstas en el artículo 305 de la Constitución Política.

<sup>17</sup> ARTÍCULO 198. AUTORIDADES DE POLICÍA. Corresponde a las autoridades de Policía el conocimiento y la solución de los conflictos de convivencia ciudadana.

Son autoridades de Policía:

1. El Presidente de la República.
  2. Los gobernadores.
  3. Los Alcaldes Distritales o Municipales.
- (...).



departamento del Valle del Cauca, el Decreto 575 de 2021 ordena a la gobernadora a coordinar con las autoridades militares y de policía la asistencia militar. De ahí que resulte evidente el interés que les asiste a esas entidades en comparecer a este trámite.

2.2.5. Por lo tanto, la Sala declarará no probada la falta de legitimación alegada por el Ministerio del Interior y el departamento del Valle del Cauca.

### **2.3. Del requisito de subsidiariedad en el caso concreto**

2.3.1. La subsidiariedad consiste en impedir que la acción de tutela, que tiene un campo restrictivo de aplicación, se convierta en un mecanismo principal de protección de los derechos fundamentales, pues eso sería tanto como desconocer que la Constitución y la ley estipulan una serie de mecanismos judiciales igualmente eficaces e idóneos para garantizar el ejercicio pleno de los derechos.

2.3.2. No en vano los artículos 86 de la Constitución Política y el 6, numeral 1, del Decreto 2591 de 1991 prevén como causal de improcedencia de la acción de tutela la existencia de otros medios de defensa para la protección de los derechos invocados. De manera que la acción de tutela sólo puede utilizarse cuando se han agotado los mecanismos de protección que el ordenamiento jurídico ha dispuesto para la protección idónea y eficaz de los derechos fundamentales. En ese sentido, la Corte Constitucional manifestó:

La acción de tutela ha sido concebida únicamente para dar solución eficiente a situaciones de hecho creadas por actos u omisiones que implican la transgresión o amenaza de un derecho fundamental, respecto de las cuales el sistema jurídico no tiene previsto otro mecanismo susceptible de ser invocado ante los jueces a objeto de lograr la protección del derecho. La tutela no puede converger con vías judiciales diversas por cuanto no es un mecanismo que sea factible de elegir según la discrecionalidad del interesado, para esquivar el que de modo específico ha regulado la ley; no se da la concurrencia entre éste y la acción de tutela porque siempre prevalece —con la excepción dicha— la acción ordinaria. La acción de tutela no es, por tanto, un medio alternativo, ni menos adicional o complementario para alcanzar el fin propuesto. Tampoco puede afirmarse que sea el último recurso al alcance del actor, ya que su naturaleza, según la Constitución, es la de único medio de protección, precisamente incorporado a la Carta con el fin de llenar los vacíos que pudiera ofrecer el sistema jurídico para otorgar a las personas una plena protección de sus derechos esenciales (...).

2.3.3. Entonces, para que el juez estudie una solicitud de tutela, el interesado debe, por lo menos, probar que se agotaron los recursos que tenía a su disposición, pues, de lo contrario, la tutela deviene improcedente. El requisito de subsidiariedad no solo involucra la interposición de los recursos que proceden, sino también que en éstos se cuestionen las decisiones que, en concreto, se atacan en la acción de tutela.

2.3.4. En el presente asunto, la Presidencia de la República y la Policía Nacional coinciden en alegar que la acción de tutela de la referencia no cumple el requisito de subsidiariedad. Para la Presidencia de la República, los demandantes pueden presentar peticiones, denuncias penales y procesos disciplinarios para poner de presente todas las presuntas irregularidades que afecten derechos fundamentales por parte de la Policía Nacional o miembros de la Fuerza Pública. La Policía Nacional, por su parte, consideró que la parte actora contaba con la acción popular para la protección de los derechos que invoca.

2.3.5. Como se expuso en los antecedentes de esta providencia, la parte actora pretende la protección de los derechos fundamentales a la protesta social, a la integridad personal, al debido proceso, a la vida, a la libertad personal frente a una posible amenaza por parte de la activación de la figura de la asistencia militar, prevista en el artículo 170 de la Ley 1801 de 2016. Adicionalmente, requiere que se emita una serie de órdenes, que, a su juicio, son necesarias para que cese la amenaza, tales como: (i) que la Fuerza Pública se abstenga de disparar armas letales a la población civil, (ii) que el Gobierno Nacional y la Alcaldía de Cali, conformen una mesa de diálogo, y (iii) que el ministro de Defensa ofrezca disculpas públicas.



2.3.6. La Sala comienza por decir que no desconoce la importancia de interponer peticiones, quejas y denuncias ante las autoridades competentes por presuntos abusos de la Fuerza Pública que puedan presentarse en el marco de las protestas sociales. Estos instrumentos permiten poner en marcha los órganos de control y vigilancia del Estado con el fin de garantizar la efectividad de los derechos. Es más, como se verá más adelante, estos instrumentos ya se han ejercido, pues se están adelantando investigaciones por los hechos aquí denunciados.

2.3.6.1. La existencia de estos instrumentos no vuelve *per se* improcedente la acción de tutela ni impide al juez analizar el asunto de fondo. Primero, porque una de las pretensiones de los demandantes está dirigida a evitar la activación de la asistencia militar, que finalmente ocurrió con la expedición del Decreto 575 del 28 de mayo 2021, pretensión que no se puede lograr mediante el ejercicio de denuncias o quejas, si se tiene en cuenta que esos mecanismos permitirían endilgar la responsabilidad individual de los sujetos que hubieren cometido alguna conducta punible o disciplinable, mas no tienen la virtualidad de suspender la aplicación de un decreto nacional. Y, segundo, porque al decidir de fondo esta acción de tutela de ninguna manera se invadirán las competencias de los órganos que han adelantado investigaciones con ocasión de los hechos ocurridos en el paro nacional. La acción de tutela busca la adopción de medidas para la prevención por la posible amenaza de derechos fundamentales y, en ese mismo sentido, le corresponderá a la Sala resolver la demanda.

2.3.7. Ahora, la Policía Nacional alega que el otro medio idóneo es la acción popular. Sin embargo, como antes se expuso, los demandantes buscan la protección de sus derechos personales, no colectivos<sup>18</sup>. El derecho a la protesta es un derecho fundamental y puede ejercerse de manera individual o colectiva. Y el hecho de que se ejerza de manera colectiva no cambia la naturaleza fundamental de este derecho. En el mismo sentido, en la sentencia de tutela del 18 de febrero de 2021<sup>19</sup>, la Sección Primera de esta Corporación precisó que, aun cuando el derecho a la reunión y manifestación pacífica se puede ejercer por una colectividad de personas, la titularidad no atendía a derechos de carácter colectivo, sino individual. En lo pertinente, la providencia dice:

Por lo anterior, es importante aclarar que si bien el derecho a la reunión y manifestación pública y pacífica, alegado por los accionantes, puede ejercerse por una colectividad o grupo de personas, ello no indica que su titularidad atienda a derechos de carácter colectivos sino que es un derecho individual, razón por la que las personas pueden reclamar su protección cuando se sientan amenazados, como es el caso de los actores, que se sienten intimidados para ejercer su derecho individual a salir a protestar por el abuso de la fuerza de algunos miembros de la Policía Nacional.

2.3.8. Por último, también podría alegarse que, en los términos de los artículos 135 y 137 de la Ley 1437 de 2011<sup>20</sup>, los demandantes podrían ejercer los medios de control de nulidad por

<sup>18</sup> ARTICULO 88. La ley regulará las acciones populares para la protección de los derechos e intereses colectivos, relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad públicos, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica y otros de similar naturaleza que se definen en ella.

También regulará las acciones originadas en los daños ocasionados a un número plural de personas, sin perjuicio de las correspondientes acciones particulares.

Así mismo, definirá los casos de responsabilidad civil objetiva por el daño inferido a los derechos e intereses colectivos.

Ley 472 de 1998, art. 2. ACCIONES POPULARES. Son los medios procesales para la protección de los derechos e intereses colectivos.

Las acciones populares se ejercen para evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los derechos e intereses colectivos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible.

<sup>19</sup> Consejo de Estado, Sección Primera. Sentencia de tutela del 18 de febrero de 2021, proceso No. 25-000-23-15-000-2020-02100-01. M.P. Nubia Margoth Peña Garzón.

<sup>20</sup> ARTÍCULO 135. NULIDAD POR INCONSTITUCIONALIDAD. Los ciudadanos podrán, en cualquier tiempo, solicitar por sí, o por medio de representante, que se declare la nulidad de los decretos de carácter general dictados por el Gobierno Nacional, cuya revisión no corresponda a la Corte Constitucional en los términos de los artículos 237 y 241 de la Constitución Política, por infracción directa de la Constitución.

<Inciso CONDICIONALMENTE exequible> También podrán pedir la nulidad por inconstitucionalidad de los actos de carácter general que por expresa disposición constitucional sean expedidos por entidades u organismos distintos del Gobierno Nacional.



inconstitucionalidad o de nulidad simple para cuestionar la constitucionalidad o legalidad del Decreto 575 de 2021, que se expidió durante el trámite de esta tutela.

2.3.8.1. No obstante, la parte actora no cuestiona la constitucionalidad o legalidad de ese decreto ni de la figura de la asistencia militar. Primero, porque para la fecha de interposición de la demanda el Decreto 575 de 2021 aún no se había expedido y, segundo, porque los demandantes reconocen que la asistencia militar es una facultad prevista en la ley y que es “*constitucional, por no haber sido declarada inexecutable por la Corte*”.

2.3.8.2. Lo que cuestionan los demandantes son los posibles efectos adversos que la aplicación de la asistencia militar puede generar en el marco de las protestas sociales y que, según los actores, ponen en situación de amenaza el goce efectivo de los derechos fundamentales invocados. Así se lee en los escritos de tutela: “*La amenaza constante que este tipo de hechos generan al ejercicio del derecho fundamental a la protesta y a otros derechos fundamentales que se han visto afectados o amenazados, ante la pasividad y complacencia de las autoridades aquí accionadas, requiere de la intervención del juez constitucional para evitar que se continúe materializando*”.

2.3.8.3. Como se ve, la acción de tutela no tiene como fundamento la inconstitucionalidad o ilegalidad del decreto que ordenó la asistencia militar, sino la posible afectación o amenaza de derechos fundamentales. En este punto, conviene precisar que la acción de tutela no solo procede ante la vulneración de derechos fundamentales, sino también ante la amenaza de vulneración.

2.3.8.3.1. La amenaza, según la RAE, es la acción de amenazar, que, a su vez, se materializa cuando se dan indicios de estar inminente algo malo o desagradable. Como bien lo ha dicho la Corte Constitucional, la amenaza «*es una situación que objetivamente presenta un riesgo de daño y se manifiesta a través de elementos concretos y de un resultado inmediato de hechos de cierta materialidad*»<sup>21</sup>.

2.3.8.3.2. Por supuesto, debe distinguirse la amenaza del riesgo, pues el riesgo es la mera expectativa de la ocurrencia de un daño que no se manifiesta en un hecho certero, sino aleatorio<sup>22</sup>. El riesgo, según la Corte Constitucional, es “*siempre algo abstracto y no produce consecuencias concretas*”<sup>23</sup> y, por ende, no puede ampararse ni siquiera el riesgo aparente frente a derechos fundamentales. Ha dicho con acierto la Corte Constitucional<sup>24</sup>:

4.8 Hay que subrayar que los riesgos sobre un derecho fundamental, en virtud de su carácter abstracto de su falta de certeza, y la ausencia de elementos objetivos que permitan predecir su inminente lesión consumada, no se pueden proteger vía acción de tutela. Nadie puede reclamar del Estado una protección especial frente a un riesgo, ya que éste es inherente a la existencia humana y a la vida en sociedad<sup>25</sup>.

ARTÍCULO 137. NULIDAD. Toda persona podrá solicitar por sí, o por medio de representante, que se declare la nulidad de los actos administrativos de carácter general.

Procederá cuando hayan sido expedidos con infracción de las normas en que deberían fundarse, o sin competencia, o en forma irregular, o con desconocimiento del derecho de audiencia y defensa, o mediante falsa motivación, o con desviación de las atribuciones propias de quien los profirió.

También puede pedirse que se declare la nulidad de las circulares de servicio y de los actos de certificación y registro.

Excepcionalmente podrá pedirse la nulidad de actos administrativos de contenido particular en los siguientes casos:

1. Cuando con la demanda no se persiga o de la sentencia de nulidad que se produjere no se genere el restablecimiento automático de un derecho subjetivo a favor del demandante o de un tercero.

2. Cuando se trate de recuperar bienes de uso público.

3. Cuando los efectos nocivos del acto administrativo afecten en materia grave el orden público, político, económico, social o ecológico.

4. Cuando la ley lo consagre expresamente.

Parágrafo. Si de la demanda se desprendiere que se persigue el restablecimiento automático de un derecho, se tramitará conforme a las reglas del artículo siguiente.

<sup>21</sup> Sentencia T-1002 de 2010.

<sup>22</sup> Según la RAE, el riesgo es la contingencia o proximidad de un daño.

<sup>23</sup> Sentencia T-1002 de 2010.

<sup>24</sup> Ibídem.

<sup>25</sup> «Es decir que no puede haber una protección judicial a los paranoicos, que sienten una amenaza frente a cualquier situación de peligro. También hay que advertir que cada sociedad valora sus propios riesgos».



Sin embargo, se debe advertir que el juez constitucional debe ser cuidadoso en la determinación de la gravedad, la certeza y la inminencia de la vulneración del derecho amenazado, ya que la frontera entre el riesgo potencial y una amenaza cierta es muchas veces difusa. Por esta razón considera la Sala que en los casos de duda el material probatorio resulta determinante<sup>26</sup>.

4.9 Por otra parte hay que subrayar que la amenaza es de por sí una etapa de la vulneración del derecho, pues en realidad ella misma supone comienzo de vulneración dentro de la cadena evolutiva que implica la violación de un derecho y que finaliza con la frustración definitiva del mismo, o con lo que el artículo 86 superior denomina simplemente como “vulneración” a secas. En efecto, la amenaza como elemento que envuelve ya de por sí vulneración constituye una alteración o perturbación en el goce tranquilo y pacífico del derecho y, por consiguiente, se reputa como una violación cierta del derecho, así aún no se haya consumado el daño completamente<sup>27</sup>. Es decir, la amenaza de un derecho es por sí misma daño.

(...)

4.11 En suma, el riesgo al que está expuesto un derecho es una vulneración aleatoria del mismo, la amenaza es una vulneración inminente y cierta del derecho y la vulneración consumada es la lesión definitiva del derecho. Como ya se expresó, la amenaza implica de por sí inicio de vulneración del derecho y se sitúa antes de que la violación inicie su consumación definitiva pero no antes de su existencia; es decir que la amenaza presenta datos reales y objetivos que permiten prever el agravamiento inminente que conlleva la vulneración del derecho. La amenaza menoscaba el goce pacífico del derecho y, por lo tanto, es un inicio de vulneración en el sentido de que el ejercicio del derecho ya se ha empezado a perturbar. En definitiva, existe un riesgo en abstracto sobre todos los derechos, riesgo que se puede convertir en amenaza y luego en daño consumado. La diferencia entre riesgo y amenaza dependerá del material probatorio que se sustente en cada caso en particular. Hay que advertir que la acción de tutela solo es procedente en los casos de amenaza o peligro cierto de vulneración, pero no en los casos de riesgo.

2.3.9. Siendo así, la Sala concluye que la presente acción de tutela cumple con el requisito de subsidiariedad y anticipa que se analizará bajo la perspectiva de amenaza de derechos fundamentales.

### 3. Planteamiento de los problemas jurídicos

3.1. La Sala estima que la demanda de tutela cumple los demás requisitos generales para la procedibilidad de la acción de tutela. En consecuencia, se resolverá el asunto de fondo.

3.2. De manera preliminar, conviene precisar que los demandantes presentaron la acción de tutela el cinco de mayo de 2021. Una de las pretensiones tiene como fin evitar la activación de la asistencia militar ante la amenaza del derecho a la protesta social. No obstante, durante el trámite de esta acción de tutela, el Presidente de la República, mediante el Decreto 575 del 28 de mayo de 2021, dio inicio a la asistencia militar prevista en el artículo 170 de Ley 1801 de 2016, que era justamente lo que pretendían evitar los aquí demandantes. En esas condiciones, a juicio de la Sala, lo procedente es analizar la amenaza del derecho a la protesta social frente al Decreto 575 de 2021.

3.3. Con fundamento en los antecedentes antes expuestos, la Sala considera que, en este caso, debe resolver los siguientes problemas jurídicos:

<sup>26</sup> «Lo anterior no significa que si se concreta una vulneración consumada que genere un daño a un derecho a partir de lo que se consideró como un simple riesgo, la persona queda desamparada, pues “los regímenes de responsabilidad en el derecho civil y el derecho público, a los cuales se tiene acceso mediante la interposición de acciones ordinarias ante las respectivas jurisdicciones, pretende remediar o indemnizar la consumación de estos riesgos” (Sentencia T-1101 de 2008)».

<sup>27</sup> «Por ejemplo, no es lo mismo ser propietario de un inmueble libre que de un predio amenazado por un grupo armado. En ambos casos el derecho de propiedad permanece en cabeza del titular, sólo que en el primero el derecho está incólume y en el segundo está fastidiado en su goce tranquilo. Igualmente, es diferente habitar una vivienda que amenaza con derrumbarse por estar sobre una ladera inestable que sufre de constantes deslizamientos a habitar una que no padece tal amenaza. Del mismo modo se puede ejemplificar la tesis de la vulneración a partir de la simple amenaza, con la Sentencia T-601 de 2007, en donde la Corte expresó muy bien cómo se configura la perturbación en el goce tranquilo y pacífico de un derecho. Téngase en cuenta que el aparte citado no es técnico en la utilización del vocablo riesgo: “Es claro que existe un riesgo real y probable en contra de las (sic) vidas (sic) y la integridad personal de la accionante y su familia, como lo reconoce el propio concepto técnico de la Administración Municipal. La situación en la que se encuentra la edificación es grave, en especial si se tiene en cuenta que el paso continuo de la (sic) aguas incrementa este riesgo. De hecho, la angustia y ansiedad que genera esta situación ha bastado para tener repercusiones sobre el ánimo y la buena salud de la accionante y de su familia”».





- ¿La asistencia militar ordenada por el Presidente de la República, mediante el Decreto 575 de 2021, amenaza los derechos fundamentales a la protesta social, a la integridad personal, al debido proceso, a la vida, a la libertad personal, a no ser sometidos a la desaparición forzada y a la paz de los demandantes?
- ¿La Policía Nacional ha desconocido los protocolos sobre el uso de la fuerza en el marco de las protestas que iniciaron con el paro nacional del 28 de abril de 2021?
- ¿Es procedente ordenar al Gobierno Nacional y al alcalde de Cali la conformación de una gran mesa de diálogo para solucionar de manera pacífica el conflicto y satisfacer las demandas de las protestas?

#### **4. Solución al primer problema jurídico planteado: ¿La asistencia militar ordenada por el Presidente de la República, mediante el Decreto 575 de 2021, amenaza los derechos fundamentales a la protesta social, a la integridad personal, al debido proceso, a la vida, a la libertad personal, a no ser sometidos a la desaparición forzada y a la paz de los demandantes?**

La acción de tutela que decide la Sala se erige en el marco de las protestas sociales que dieron inicio con el paro nacional del 28 de abril de 2021. Resulta necesario, entonces, hacer referencia, de un lado, al marco normativo nacional e internacional del derecho a la protesta social y, de otro, a la asistencia militar, para luego analizar el caso concreto.

##### **4.1. Del derecho a la protesta social**

4.1.1. La reunión y la manifestación pacífica en espacios públicos y, específicamente, la protesta en el régimen constitucional *“constituyen un mecanismo útil para la democracia y para lograr el cumplimiento cabal del pacto social, pues es a través de estos medios de participación que muchas veces se expresan las inconformidades ciudadanas de grupos sociales que no han sido escuchados institucionalmente”*<sup>28</sup>.

4.1.2. La protesta social es un derecho fundamental que incluye el derecho a la expresión individual y colectiva en espacios públicos y que está reconocido en la Constitución Política de 1991. Los artículos 20<sup>29</sup>, 37<sup>30</sup> y 38<sup>31</sup> de la Constitución reconocen la protesta como expresión y materialización del derecho a la libre expresión, a la reunión y manifestación. Así, el artículo 20 garantiza a toda persona la libertad de expresar y difundir su pensamiento y opiniones. El artículo 37, a su vez, consagró que toda parte del pueblo puede reunirse y manifestarse pública y pacíficamente y que será únicamente la ley la que pueda establecer los casos en los que se podrá limitar el ejercicio de este derecho. A su turno, el artículo 38 garantiza el derecho a la libre asociación para el desarrollo de las distintas actividades que las personas realizan en sociedad.

4.1.3. En el ámbito internacional, diferentes tratados internacionales de derechos humanos, que hacen parte del bloque de constitucionalidad, han protegido el derecho a la protesta. En ese sentido, el artículo 20<sup>32</sup> de la Declaración Universal de Derechos Humanos prevé que

<sup>28</sup> Corte Constitucional, sentencia C-009 de 2018.

<sup>29</sup> ARTICULO 20. Se garantiza a toda persona la libertad de expresar y difundir su pensamiento y opiniones, la de informar y recibir información veraz e imparcial, y la de fundar medios masivos de comunicación. Estos son libres y tienen responsabilidad social. Se garantiza el derecho a la rectificación en condiciones de equidad. No habrá censura.

<sup>30</sup> ARTICULO 37. Toda parte del pueblo puede reunirse y manifestarse pública y pacíficamente. Sólo la ley podrá establecer de manera expresa los casos en los cuales se podrá limitar el ejercicio de este derecho.

<sup>31</sup> ARTICULO 38. Se garantiza el derecho de libre asociación para el desarrollo de las distintas actividades que las personas realizan en sociedad.

<sup>32</sup> Artículo 20.

1. Toda persona tiene derecho a la libertad de reunión y de asociación pacíficas.  
2. Nadie podrá ser obligado a pertenecer a una asociación.



toda persona tiene derecho a la libertad de reunión y de asociación pacífica y que nadie podrá ser obligado a pertenecer a una asociación.

4.1.3.1. De igual manera, el pacto internacional de derechos civiles y políticos establece en el artículo 21 el reconocimiento del derecho a la reunión pacífica y dispone que el ejercicio de ese derecho sólo podrá estar sujeto a las restricciones que prevea la ley y que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad pública o del orden público, o para proteger la salud o la moral pública o los derechos y libertades de los demás.

4.1.3.2. A su turno, el artículo 5 de la Convención Internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial, establece que los Estados partes “*se comprometen a prohibir y eliminar la discriminación racial en todas sus formas y a garantizar el derecho de toda persona a la igualdad ante la ley, sin distinción de raza, color y origen nacional o étnico, particularmente en el goce de los derechos siguientes: (...) ix) El derecho a la libertad de reunión y de asociación pacíficas (...)*”.

4.1.3.3. El derecho a la protesta social, asimismo, está garantizado en la Convención Americana Sobre los Derechos Humanos, que en el artículo 15 “*reconoce el derecho a la reunión pacífica y sin armas*” y prescribe que sólo puede estar sujeto a las restricciones previstas en la ley, necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, el orden público o para proteger la salud, la moral pública o los derechos y libertades de los demás.

4.1.3.3.1. A su vez, el artículo 16 del tratado consagra la libertad de asociación y, entre otras cosas, dispone que: (i) todas las personas tienen derecho a asociarse libremente con fines ideológicos, religiosos, políticos, económicos, laborales, sociales, culturales, deportivos o de cualquiera otra índole y (ii) el ejercicio de tal derecho sólo puede estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional o del orden público, o para proteger la salud o la moral pública o los derechos y libertades de los demás.

## 4.2. De la asistencia militar

4.2.1. La Sala comienza por decir que la Fuerza Pública está integrada por las Fuerzas Militares y la Policía Nacional (art. 216 CP) y que cada una ejerce funciones diferentes. Las Fuerzas Militares están constituidas por el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea y tienen como función primordial la defensa de la soberanía, la independencia, la integridad del territorio y del orden constitucional (art. 217 CP). La Policía Nacional, por su parte, es un cuerpo permanente de naturaleza civil<sup>33</sup>, cuyo fin primordial es el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas, y asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz (art. 218 CP).

4.2.2. El poder militar, por su connotación defensiva de la soberanía, de territorios o de instituciones, se ve inadecuado para el manejo de la seguridad cotidiana de la ciudadanía. El poder policivo, por su parte, se percibe más apropiado para garantizar el ejercicio de los derechos y libertades públicas, debido a su carácter preventivo (evitar que el orden público sea alterado) y a que su poder bélico no es tan fuerte en comparación con el poder militar.

<sup>33</sup> Esa característica implica, según la jurisprudencia de la Corte Constitucional, tres consecuencias:

a. La misión de la policía es eminentemente preventiva y consiste en evitar que el orden público sea alterado.

b. El policía es un funcionario civil, que escoge voluntariamente su profesión.

c. Los miembros del cuerpo de policía están sometidos al poder disciplinario y de instrucción que legalmente le corresponde al funcionario civil ubicado como superior jerárquico” Al respecto pueden consultarse las sentencias C-453 de 1994 (MP Eduardo Cifuentes Muñoz). Reiterada en este punto por las sentencias C-444 de 1995 (MP Carlos Gaviria Díaz; AV Hernando Herrera Vergara), C-421 de 2002 (MP Álvaro Tafur Galvis; SV Marco Gerardo Monroy Cabra y Rodrigo Escobar Gil) y C-468 de 2016 (MP María Victoria Calle Correa; AV Luis Ernesto Vargas Silva; SV Alberto Rojas Ríos).



## Sobre la distinción del poder de policía y el poder militar, la Corte Constitucional, en sentencia C-453 de 1994, explicó:

El fundamento de la separación entre lo civil y lo militar no proviene de una distribución funcional de tareas estatales, sino de un principio esencial en la organización de las relaciones entre el Estado-aparato y los gobernados, que puede ser expresado como sigue: *el ejercicio de la fuerza pública debe ser el mínimo necesario para mantener las condiciones de libertad que permitan el ejercicio de los derechos fundamentales*. La enorme capacidad destructiva del poder militar y su connotación invasiva o defensiva de territorios o instituciones, hace de este un poder inadecuado para el manejo de la seguridad cotidiana del ciudadano. El poder policivo, en cambio, dado su carácter meramente preventivo y la relativa debilidad de su poder bélico, se encuentra en mejores condiciones para proteger la libertad ciudadana.

4.2.3. Ahora, el artículo 170<sup>34</sup> de la Ley 1801 de 2016 prevé la asistencia militar como un instrumento legal que puede aplicarse cuando se presenten hechos de grave alteración de la seguridad y la convivencia o ante riesgo o peligro inminente, o para afrontar emergencia o calamidad pública. Según esa norma, la asistencia militar debe seguir los protocolos y normas especializadas sobre la materia y debe coordinarse con el comandante de Policía de la jurisdicción.

4.2.4. A juicio de la Sala, cuando la activación de la asistencia militar esté relacionada con la intervención de las Fuerzas Militares en movilizaciones sociales, el artículo 170 de la Ley 1801 de 2016 debe interpretarse de manera sistemática con la sentencia C-281 de 2017, dictada por la Corte Constitucional, que declaró la constitucionalidad condicionada del artículo 56<sup>35</sup> de la Ley 1801 de 2016, en el entendido de que se excluía de la norma la posibilidad de que las Fuerzas Militares intervinieran en operativos de control y contención, pero se mantenía la posibilidad de que las Fuerzas Militares intervinieran en operativos de garantía de las movilizaciones sociales.

4.2.4.1. El artículo 56 de la Ley 1801 de 2016 establecía ciertos parámetros para la actuación de la Fuerza Pública en las movilizaciones terrestres. En lo que aquí interesa, permitía la posibilidad excepcional de que las Fuerzas Militares intervinieran en (i) operativos de control de las movilizaciones sociales terrestres, (ii) operativos de contención de las movilizaciones sociales terrestres y (iii) operativos de garantía de realización de las movilizaciones sociales terrestres.

4.2.4.2. En la sentencia C-281 de 2017, la Corte Constitucional, luego de referirse al principio de supremacía del poder civil sobre el poder militar y al reparto de competencias establecido en la Constitución (que no otorga facultad a las Fuerzas Militares para ejercer funciones de seguridad ciudadana), precisó que si bien no podría descartarse la posibilidad de que las Fuerzas Militares intervengan en determinadas problemáticas de seguridad ciudadana que, al escalar en intensidad y cambiar en sus características, se transforman en verdaderas

<sup>34</sup> Artículo 170. ASISTENCIA MILITAR. Es el instrumento legal que puede aplicarse cuando hechos de grave alteración de la seguridad y la convivencia lo exijan, o ante riesgo o peligro inminente, o para afrontar emergencia o calamidad pública, a través del cual el Presidente de la República, podrá disponer, de forma temporal y excepcional de la asistencia de la fuerza militar. No obstante, los gobernadores y Alcaldes Municipales o Distritales podrán solicitar al Presidente de la República tal asistencia, quien evaluará la solicitud y tomará la decisión. La asistencia militar se regirá por los protocolos y normas especializadas sobre la materia y en coordinación con el comandante de Policía de la jurisdicción.

<sup>35</sup> Artículo 56. Actuación de la Fuerza Pública en las movilizaciones terrestres. De conformidad con los estándares internacionales, es función de la Policía garantizar los derechos de toda la ciudadanía que interviene directa o indirectamente en el ejercicio de la movilización. El uso de la fuerza debe ser considerado siempre el último recurso en la intervención de las movilizaciones.

La actuación de la Policía Nacional deberá ser desarrollada en todo momento mediante personal y equipos identificados de tal manera que dicha identificación resulte visible sin dificultades. La fuerza disponible deberá estar ubicada de manera que su actuación pueda hacerse de forma oportuna, pero sin afectar el desarrollo de la movilización que se haga de conformidad con las normas de convivencia.

Los cuerpos de Policía intervendrán sólo cuando se considere que su actuación es necesaria, atendiendo al principio de proporcionalidad y a la garantía de los derechos de los manifestantes y de los demás habitantes que puedan verse afectados por su actuación. Los escuadrones móviles antimotines sólo serán enviados cuando no sea posible por otro medio controlar graves e inminentes amenazas a los derechos.

Las Fuerzas Militares no podrán intervenir en el desarrollo de operativos de control, contención o garantía de la realización de las movilizaciones sociales terrestres, salvo los casos en los que excepcionalmente los autoriza la Constitución y la ley.”



amenazas contra la seguridad nacional, lo cierto es que las dos fuerzas no son intercambiables y tienen que cumplir funciones relacionadas, pero diferentes. La Corte Constitucional concluyó, con acierto, lo siguiente:

En ese sentido, la interacción del Estado con la ciudadanía para efectos de garantizar la convivencia y preservar el orden público corresponde a la Policía Nacional y no a las Fuerzas Militares. El apoyo que presten las Fuerzas Militares a las actividades de policía, se encuentra entonces condicionado a que en la actividad en cuestión se vean comprometidas la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional o el orden constitucional, como podría ocurrir, por ejemplo, con la necesidad simultánea de garantizar la seguridad ciudadana en un municipio (Policía) y de proteger a la población civil de los ataques de un grupo armado organizado (Fuerzas Militares). Sin embargo, la intervención directa de las Fuerzas Militares, exclusivamente para garantizar la convivencia y la seguridad ciudadana en sustitución de la Policía Nacional, no se encuentra permitida por la Constitución. (Resalta la Sala).

4.2.4.3. A partir de lo anterior, al analizar el contenido del artículo 56 de la Ley 1801 de 2016, la Corte Constitucional concluyó que la Constitución no permite a las Fuerzas Militares intervenir en operativos de control ni de contención de la protesta social y que solo podrían hacerlo en operativos que garanticen la realización de las movilizaciones sociales terrestres. Así lo explicó:

6.6.1. La aplicación de las limitaciones establecidas por la ley al derecho a la reunión y manifestación corresponde en principio a las autoridades de policía, dentro de las cuales se encuentra la Policía Nacional. Esta es una típica actividad de seguridad ciudadana, dirigida a garantizar la convivencia y evitar que el ejercicio de un derecho fundamental afecte desproporcionadamente otros derechos o intereses constitucionales. Tratándose de la protesta social, además, se trata de una actividad particularmente sensible para los derechos fundamentales a la libertad de expresión y a la participación política. En esta interacción es fundamental que la intervención principal del Estado sea realizada y supervisada por las autoridades civiles, y que esta se materialice en las actuaciones de la Policía Nacional como cuerpo de naturaleza civil. De esta forma se garantiza la separación orgánica y funcional entre las Fuerzas Militares y la Policía Nacional y se mitigan los riesgos de excesos en el uso de la fuerza.

6.6.2. Las primeras dos proposiciones normativas contenidas en el último inciso del artículo 56, son inconstitucionales por violar dicha separación. La posibilidad, aunque excepcional y condicionada a la existencia de otra norma legal, de que las Fuerzas Militares intervengan en operativos de *control* o *contención* de las movilizaciones sociales terrestres, permite a estas desarrollar actividades que no tienen ninguna relación con su función constitucional. El *control* y la *contención* comprenden la aplicación de los límites legales al derecho de reunión o manifestación con el fin de garantizar derechos fundamentales, lo cual involucra materialmente el ejercicio de la autoridad y posiblemente la aplicación de fuerza física en contra de personas que no forman parte de grupos armados organizados, función que es completamente extraña a la misión constitucional de las Fuerzas Militares. Las Fuerzas Militares, como es obvio, pueden actuar frente a amenazas reales contra el orden constitucional, representadas en la acción de grupos armados o incluso en asonadas espontáneas. Pero dichas hipótesis no se encuentran reguladas en la norma demandada, que se refiere a "*movilizaciones sociales terrestres*". La Corte resalta que la protesta social por sí sola no representa una amenaza contra el orden constitucional ni contra la soberanía nacional. Por el contrario, es un derecho fundamental que debe ser protegido en todo momento por las autoridades.

6.6.3. La tercera proposición normativa permitiría a las Fuerzas Militares eventualmente, y con la habilitación de una segunda norma legal, intervenir en *operativos de garantía de realización* de las movilizaciones sociales terrestres. Esta tercera proposición no plantea los mismos problemas constitucionales que las primeras dos, pues la misión constitucional de las Fuerzas Militares incluye la protección de la población civil contra amenazas y ataques de grupos armados. En ese sentido, las Fuerzas Militares, en determinadas circunstancias excepcionales, podrían eventualmente participar en operativos que permitieran realizar las movilizaciones sociales, removiendo los obstáculos externos para llevarlas a cabo.

6.6.4. La Corte considera entonces que las Fuerzas Militares tienen constitucionalmente prohibido intervenir en operativos de *control* y de *contención*, los cuales eventualmente pueden implicar el uso de la fuerza contra quienes realizan la movilización social terrestre. Considera también que sí tienen permitido, sujeto a una autorización constitucional o legal adicional, intervenir en operativos de *garantía de realización*, en cuanto estos implican remover los obstáculos externos para llevar a cabo una movilización social terrestre, siempre que esta actividad esté relacionada con su misión fundamental de defensa nacional.

### 4.3. Análisis del caso concreto



4.3.1. La Sala debe insistir que en su condición de juez de tutela no analizará la legalidad o constitucionalidad del Decreto 575 de 2021, primero, porque, como se explicó al resolver el cargo de falta de legitimación en la causa, no es el objeto de esta demanda de tutela y, segundo, porque el control judicial de ese acto corresponde a la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Esa jurisdicción será la encargada de examinar si ese acto es válido o inválido, si desconoce o no la Constitución o la ley, y en general si está acorde con las normas a las que les debe sujeción.

4.3.2. La Sala, entonces, se ocupará únicamente de verificar si la asistencia militar ordenada por el Presidente de la República amenaza los derechos fundamentales a la protesta social, a la integridad personal, al debido proceso, a la vida, a la libertad personal, a no ser sometidos a la desaparición forzada y a la paz de los demandantes.

4.3.3. En el caso concreto, el Presidente de la República, como jefe de gobierno, y en virtud del deber que tiene de conservar en todo el territorio el orden público y restablecerlo donde fuera turbado (art. 189-4 CP)<sup>36</sup>, expidió el Decreto 575 del 28 de mayo de 2021 para dar inicio a la asistencia militar prevista en el artículo 170 de la Ley 1801 de 2016. La activación de la asistencia militar está relacionada directamente con las protestas que se han presentado en el país a partir del 28 de abril de 2021.

4.3.3.1. El decreto se fundamentó en hechos que catalogó como de grave afectación al orden público en algunas regiones del país. Concretamente, el decreto hizo referencia a los siguientes hechos: *“el bloqueo de vías de ingreso y salida de municipios y distritos, el bloqueo de vías internas de los municipios y distritos, actos vandálicos y violentos contra la infraestructura pública y privada, tales como el incendio de edificaciones públicas y destrucción de alcaldías y palacios municipales, el bloqueo y ataque a las misiones médicas, con lo cual se ha afectado el suministro de bienes y servicios, el debido abastecimiento de bienes de primera necesidad y de bienes e insumos para uso médico, la seguridad ciudadana, la institucionalidad del Estado y se ha expuesto a una grave afectación de la salud de los ciudadanos que residen o habitan dichos municipios o distritos, máxime cuando el país se encuentra bajo declaratoria de Emergencia Sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 (...)”*.

4.3.3.2. Con fundamento en lo anterior, el Presidente de la República, junto con el Ministro del Interior, impartió las siguientes instrucciones para la conservación y restablecimiento del orden público:

Artículo 1. Medidas para la conservación y el restablecimiento del orden público. Ordenar a los gobernadores del Cauca, Valle del Cauca, Nariño, Huila, Norte de Santander, Putumayo, Caquetá y Risaralda, a los alcaldes del Distrito Especial, Deportivo, Cultural, Turístico, Empresarial y de Servicios de Cali, del Distrito Especial, Industrial, Portuario, Biodiverso y Ecoturístico de Buenaventura, de los municipios de Pasto, Ipiales, Popayán, Yumbo, Buga, Palmira, Bucaramanga, Pereira, Madrid, Facatativá y Neiva, para que el marco de sus funciones constitucionales y legales, adopten las siguientes medidas:

1. Coordinar con las autoridades militares y de policía del departamento la asistencia militar de que trata el artículo 170 de la Ley 1801 de 2016, de manera que el departamento, el distrito y los municipios, pongan en ejecución este instrumento legal para afrontar y superar los hechos que dan lugar a la grave alteración de la seguridad y la convivencia, en sus respectivas jurisdicciones.
2. Adoptar las medidas necesarias, en coordinación con la fuerza pública, para levantar los bloqueos internos que actualmente se presentan en las vías de sus jurisdicciones, así como también evitar la instalación de nuevos bloqueos.

<sup>36</sup> ARTICULO 189. Corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa:  
(...)

4. Conservar en todo el territorio el orden público y restablecerlo donde fuere turbado.



3. Adoptar las medidas, e implementar los planes y acciones necesarias para reactivar la productividad y la movilidad en sus respectivas jurisdicciones, entre ellas, fortalecer los controles de seguridad en las vías y las caravanas.
4. En virtud de los principios de colaboración armónica de que trata el artículo 113 de la Constitución Política brindar el apoyo y colaboración, en el marco de sus competencias, a las autoridades pertinentes para lograr la mayor eficiencia, eficacia y celeridad en los procesos de captura y judicialización de las personas que incurrir en los actos delictivos que afectan el orden público, la seguridad y la convivencia ciudadana.
5. Mantener informada a la opinión pública, nacional e internacional sobre los avances en el control del orden público y las denuncias de las agresiones sistemáticas contra la población, la fuerza pública, los bienes públicos y privados.
6. Decretar toque de queda, frente a cualquier alteración significativa del orden público y que, en tal virtud, resulte necesario.

Artículo 2. Inobservancia de las medidas. Los gobernadores y alcaldes que omitan el cumplimiento de lo dispuesto en este decreto, serán sujetos de las sanciones a que haya lugar.

4.3.4. La Sala anticipa que accederá a la suspensión de la asistencia militar ordenada en el Decreto 575 de 2021, porque está relacionada con la intervención de las Fuerzas Militares en movilizaciones sociales y las órdenes que se dieron ponen en situación de amenaza el derecho a la reunión y manifestación de los demandantes y de los manifestantes en general. Las razones que sustentan esa decisión son las siguientes:

4.3.4.1. El ejercicio del derecho a la protesta social implica una alteración al orden público y una afectación a los derechos de los terceros. Justamente por lo anterior, en cuanto a la afectación del orden público, la Corte Constitucional, en sentencia C-223 de 2017, determinó que la limitación al derecho fundamental a la reunión y la manifestación impone "*interpretar la alteración al orden público que conlleva el ejercicio de manifestación como un efecto legítimo del derecho fundamental*", es decir, que debe "*existir consenso institucional sobre el carácter irruptivo del derecho fundamental de reunión y manifestación*".

4.3.4.1.1. Y, en cuanto a la afectación de los derechos de terceros, la Corte Constitucional, en esa misma sentencia, precisó que el "*ejercicio del derecho a la protesta conlleva a que las demás personas, que no estén ejerciendo éste derecho fundamental, soporten determinadas cargas públicas y demás limitaciones a algunos derechos fundamentales como p.ej. el derecho de locomoción. Estas limitaciones son legítimas a causa de la categoría conflictiva del derecho a la protesta. Sin embargo, cuando hay alteraciones injustificadas o graves que trasciendan a daños a los terceros, éste derecho fundamental puede ser limitado*".

4.3.4.1.2. Por lo tanto, el ejercicio del derecho fundamental a la reunión y manifestación puede limitarse solo cuando la afectación al orden público sea grave, a tal punto que las manifestaciones dejen de ser pacíficas y trasciendan a daños a terceros. En esos casos, es decir, cuando el orden público se ve gravemente turbado porque una manifestación se tornó violenta, resulta admisible hacer uso de la fuerza policial.

4.3.4.2. De la revisión del Decreto 575 de 2021 se advierte que, luego de hacer referencia a normas constitucionales y legales, así como a jurisprudencia de la Corte Constitucional, se menciona la necesidad de restablecer el orden público que se ha visto gravemente turbado. Los hechos que se mencionan como perturbadores del orden público son el bloqueo de vías; actos que se califican como vandálicos y violentos contra la infraestructura pública y privada; bloqueo y ataque de misiones médicas; la afectación a la seguridad ciudadana, a la institucionalidad del Estado y a la salud de los ciudadanos que residen en los municipios y distritos en los que se decretó la asistencia militar.

4.3.4.2.1. La Sala ve que los hechos que justificaron la medida de asistencia militar tienen que ver con disturbios internos, con seguridad ciudadana, con la protección y control de civiles, funciones que están a cargo de la Policía Nacional por mandato constitucional. El decreto hace referencia a actos que afectan el orden público, la seguridad y la convivencia



ciudadana, hechos ante los cuales resulta admisible hacer uso de la fuerza policial, pero no militar, pues el decreto no menciona, por ejemplo, que se trate de un asunto de defensa nacional o amenaza contra el orden constitucional, que requiera la intervención de las Fuerzas Militares. En este punto, conviene reiterar que la Corte Constitucional, en sentencia C-281 de 2017, determinó que *“la protesta social por sí sola no representa una amenaza contra el orden constitucional ni contra la soberanía nacional. Por el contrario, es un derecho fundamental que debe ser protegido en todo momento por las autoridades”*.

4.3.4.2.2. Ahora, entre las medidas que se adoptaron para la conservación y el restablecimiento del orden público se encuentran, entre otras, la de coordinar con las autoridades militares y de policía del departamento la asistencia militar para afrontar y superar los hechos que dan lugar a la grave alteración de la seguridad y la convivencia, en sus respectivas jurisdicciones; adoptar las medidas necesarias para levantar los bloqueos internos que actualmente se presentan en las vías de sus jurisdicciones, así como también evitar la instalación de nuevos bloqueos, y adoptar las medidas, e implementar los planes y acciones necesarias para reactivar la movilidad en sus respectivas jurisdicciones.

4.3.4.2.3. La asistencia militar ordenada, entonces, implica la aplicación de límites legales al derecho de reunión, pues, aunque el decreto no lo diga expresamente, resulta evidente que la medida se decretó por el impacto de las protestas sociales que iniciaron el 28 de abril de 2021 y que, de hecho, aún se mantienen. Por tanto, las medidas de superar la alteración a la seguridad y convivencia; de levantar bloqueos y evitar la instalación de nuevos bloqueos, así como la reactivación de la movilidad, incluye la posibilidad de aplicación de la fuerza física por parte de las Fuerzas Militares en contra de los manifestantes, posibilidad que no está permitida por la Constitución.

4.3.4.2.3.1. Claro que no se desconoce que el ejercicio del derecho fundamental a la reunión y manifestación puede limitarse cuando ocurre la afectación grave al orden público, pero, en esos casos, lo que resulta admisible, y con criterios de necesidad y proporcionalidad, es el uso de la fuerza policial, mas no militar.

4.3.4.2.4. Para la Sala, las órdenes dadas en el Decreto 575 de 2021 ponen en situación de amenaza el derecho a la protesta social, en la medida en que la presencia e intervención militar puede terminar en la disolución indirecta de la marcha o en que los manifestantes sientan reprimida la libertad de expresión.

4.3.4.2.4.1. En la sentencia C-223 de 2017, la Corte Constitucional explicó que *“la presencia en exceso de la fuerza policial genera un efecto psicológico en los participantes de la marcha que lo conocen como “efecto de encapsulamiento”<sup>37</sup>. Ello consiste en la disolución indirecta de la marcha, por la presencia y vigilancia excesiva de la fuerza policial. Los participantes se ven “encerrados”<sup>38</sup> en el transcurso de la marcha ya que al transitar en la calle junto con la presencia de la fuerza policial en todos los costados, hace que los marchistas sientan reprimida su libertad expresiva. Incluso, al comunicar previamente la presencia de policías en el evento, haría que los marchistas desistan con anterioridad de su asistencia al evento. Esto genera que la expresión de las ideas no se lleve a cabo por la excesiva presencia policial<sup>39</sup>”*. De modo que si ese efecto ocurre con la presencia de la policía en las marchas, el resultado se vería seriamente incrementado con la presencia de las Fuerzas Militares que tienen un poder bélico más grande, al punto que se vería restringido el derecho a la reunión y a la manifestación.

<sup>37</sup> Centro de Estudios Legales y Sociales. *Los estados latinoamericanos frente a la protesta social*. Buenos Aires, Argentina. 2016. Pág. 25.

<sup>38</sup> Centro de Estudios Legales y Sociales. *Los estados latinoamericanos frente a la protesta social*. Buenos Aires, Argentina. 2016. Pág. 26.

<sup>39</sup> Centro de Estudios Legales y Sociales. *Los estados latinoamericanos frente a la protesta social*. Buenos Aires, Argentina. 2016. Pág. 29.



4.3.4.2.4.2. La amenaza del derecho a la protesta social también se concreta en que los motivos que respaldan la activación de la asistencia militar responden a operativos de control y contención de las movilizaciones sociales iniciadas el 28 de abril de 2021, intervención militar que fue declarada inconstitucional en la sentencia C-281 de 2017, por desconocer justamente la separación orgánica y funcional entre las Fuerzas Militares y la Policía Nacional.

4.3.4.2.4.3. El decreto no establece operativos de garantía de realización de movilizaciones sociales, pues no da cuenta de algún operativo que tenga que ver con la remoción de obstáculos externos relacionados con la defensa nacional<sup>40</sup> para llevar a cabo las manifestaciones sociales. Por el contrario, como se vio, el decreto establece operativos para la remoción de obstáculos internos, esto es, de la propia manifestación social, intervención que está constitucionalmente prohibida para las Fuerzas Militares y, por lo tanto, pone en situación de amenaza el derecho a la protesta social y desconoce que el ejercicio de la Fuerza Pública debe ser el mínimo necesario para garantizar las condiciones de libertad y del ejercicio de derechos fundamentales.

4.3.4.2.5. Por las anteriores razones y en los términos de la sentencia C-132 de 2018<sup>41</sup>, la Sala estima que, en este caso, debe concederse el amparo del derecho a la protesta social de manera transitoria para evitar un perjuicio irremediable, pues las instrucciones dadas en el Decreto 575 de 2021, concretamente, la decisión del Presidente de la República de ordenar la asistencia militar para afrontar y superar los hechos que alteraron el orden público en el marco de las manifestaciones que iniciaron el 28 de abril de 2021 podría llegar a frustrar el derecho a la protesta social de los demandantes y de los demás manifestantes. La amenaza al derecho a la protesta social es inminente, si se tiene en cuenta que actualmente está vigente la intervención de las Fuerzas Militares en las manifestaciones sociales, y de llegarse a producir la vulneración del derecho a la protesta social no tendría ninguna forma de reparación auténtica, esto es, diferente a la mera indemnización del perjuicio.

4.3.4.2.5.1. Siendo así, el amparo se otorga de manera transitoria hasta que la jurisdicción de lo contencioso administrativo decida definitivamente las demandas de simple nulidad y de nulidad por inconstitucionalidad interpuestas contra el Decreto 575 de 2021, habida cuenta de que la Sala tiene conocimiento de que hasta el momento se han presentado, al menos, tres demandas<sup>42</sup>.

4.3.4.2.6. Se resuelve, entonces, el problema jurídico propuesto: la asistencia militar ordenada por el Presidente de la República, en el Decreto 575 de 2021 amenaza el derecho fundamental a la protesta social y, por lo tanto, es procedente la suspensión de manera transitoria para evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable.

## **5. Solución al segundo problema jurídico: ¿La Policía Nacional ha desconocido los protocolos sobre uso de la fuerza en el marco de las protestas que iniciaron con el paro nacional del 28 de abril de 2021?**

5.1. Los principios básicos sobre el empleo de la fuerza y de las armas de fuego (adoptados por el octavo congreso de la Naciones Unidas sobre la prevención del delito y tratamiento

<sup>40</sup> En la Política de defensa y seguridad diseñada por el Gobierno Nacional (2019), en el capítulo relativo a la presentación del consejero de Seguridad Nacional, se expuso como uno de sus objetivos: “*en materia de defensa nacional, el país mantendrá la capacidad militar de disuasión ante agresiones externas, desarrollará una diplomacia que fortalezca las alianzas, propugnará por la vigencia del derecho internacional y ratificará su compromiso con el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales*”.

<sup>41</sup> La Corte Constitucional concluyó que la acción de tutela “*procederá contra actos de contenido general, impersonal y abstracto, sólo excepcionalmente y como mecanismo transitorio de protección de los derechos fundamentales, siempre y cuando se trate de conjurar la posible ocurrencia de un perjuicio irremediable y, además, sea posible establecer que el contenido del acto de carácter general, impersonal y abstracto afecta clara y directamente un derecho fundamental de una persona determinada o determinable. Solo en estos casos el juez puede hacer uso de la facultad excepcional consistente en ordenar la inaplicación del acto para el caso concreto, con un carácter eminentemente transitorio mientras se produce la decisión de fondo por parte del juez competente*”.

<sup>42</sup> 11001032400020210025700, 11001032400020210026700, 11001032400020210026100 y 11001032400020210028900.





del delincuente, celebrado en La Habana, Cuba del 27 de agosto al 7 de septiembre de 1990), tienen como finalidad que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, en el desempeño de sus funciones, utilicen en la medida de lo posible, medios no violentos antes de recurrir al empleo de la fuerza y de armas de fuego. En ese sentido, dispone que los gobiernos y los organismos encargados de hacer cumplir la ley, adoptarán y aplicarán normas y reglamentaciones sobre el empleo de la fuerza y armas de fuego, que atenderán a cuestiones éticas.

5.1.1. Las orientaciones internacionales que anteceden son uno de los fundamentos de la Resolución No. 3002 de 2017 *“por la cual se expide el manual para el servicio en manifestaciones y control de disturbios para la Policía Nacional”*, que se concibe como el instrumento del servicio de acompañamiento e intervención en las manifestaciones públicas y prevé los procedimientos frente a las aglomeraciones que puedan generar disturbios.

5.1.2. Respecto de las armas, municiones, elementos y dispositivos menos letales para la prestación del servicio en manifestaciones y control de disturbios, la norma contempla: (i) mecánicas cinéticas; (ii) agentes químicos; (iii) acústicas lumínicas, y (iv) dispositivos de control eléctrico y auxiliares<sup>43</sup>.

5.1.3. En cumplimiento de la sentencia STC-7641 del 22 de septiembre de 2020, el Presidente de la República expidió el Decreto 003 del 5 de enero de 2021, que estableció el *“estatuto de reacción, uso y verificación de la fuerza legítima del Estado y protección del derecho a la protesta pacífica”*. En ese decreto se establecieron las directrices frente a la actuación de las autoridades de policía en sus funciones de garantía de derechos fundamentales, conservación de la convivencia ciudadana y el orden público en el marco de las manifestaciones públicas y pacíficas. Entre los aspectos importantes que se edifican en esa disposición, se encuentran: (i) la primacía del diálogo y la mediación como forma de intervención en las protestas; (ii) los principios de órdenes de las autoridades, respeto y garantía de derechos, dignidad humana, enfoque diferencial, legalidad, necesidad, proporcionalidad, finalidad legítima en el uso de la fuerza, prevención y diferenciación, igualdad y no discriminación, y no estigmatización, en la actuación de las autoridades de policía en las manifestaciones públicas; (iii) las definiciones de diálogo y mediación, uso de la fuerza, uso diferenciado de la fuerza, disuasión, pacífica y acto de violencia física.

5.2. En el caso concreto, los demandantes aportan como pruebas del uso indebido de la fuerza por parte de la Policía Nacional enlaces electrónicos para acceder a 10 cuentas de Facebook y Twitter en los que, según dicen, *“se aprecia cómo la Fuerza Pública está disparando contra la población en medio de las protestas”*. También hicieron referencia a cuatro enlaces de cuentas de Twitter de organizaciones nacionales e internacionales defensoras de derechos humanos que *“están documentando las violaciones de DDHH que cometieron y están cometiendo los agentes de la Fuerza Pública”*.

5.3. Conviene precisar que los enlaces electrónicos pueden valorarse como mensajes de datos, siempre que cumplan los requisitos previstos en los artículos 247<sup>44</sup> del Código General del Proceso y 6, 7, 8 y 9 de la Ley 527 de 1999<sup>45</sup>. Sobre el particular, la Corte Constitucional,

<sup>43</sup> Previstas en el artículo 23 de la Resolución No. 03002 de 2017.

<sup>44</sup> ARTÍCULO 247. VALORACIÓN DE MENSAJES DE DATOS. Serán valorados como mensajes de datos los documentos que hayan sido aportados en el mismo formato en que fueron generados, enviados, o recibidos, o en algún otro formato que lo reproduzca con exactitud.

La simple impresión en papel de un mensaje de datos será valorada de conformidad con las reglas generales de los documentos.

<sup>45</sup> ARTICULO 6o. ESCRITO. Cuando cualquier norma requiera que la información conste por escrito, ese requisito quedará satisfecho con un mensaje de datos, si la información que éste contiene es accesible para su posterior consulta.

Lo dispuesto en este artículo se aplicará tanto si el requisito establecido en cualquier norma constituye una obligación, como si las normas prevén consecuencias en el caso de que la información no conste por escrito.

ARTICULO 7o. FIRMA. Cuando cualquier norma exija la presencia de una firma o establezca ciertas consecuencias en ausencia de la misma, en relación con un mensaje de datos, se entenderá satisfecho dicho requerimiento si:



en sentencia C-604 de 2016<sup>46</sup>, al analizar la constitucionalidad del artículo 247 CGP, explicó:

El primer inciso del artículo 247, interpretado conjuntamente con el artículo 2 de la Ley 527 de 1999, comporta que si una información generada, enviada o recibida a través de medios electrónicos, ópticos o similares, como el EDI, el Internet, el correo electrónico, el telegrama, el télex o el telefax, es allegada al proceso en el mismo formato o en uno que reproduzca con exactitud la modalidad en que fue transmitida o creada, ese contenido deberá valorarse como un mensaje de datos. Más exactamente, esto quiere decir que solo si el mensaje electrónico es aportado en el mismo formato en que fue remitido o generado, de un lado, se considerará un mensaje de datos y, del otro, deberá ser probatoriamente valorado como tal.

Lo anterior, a su vez, supone dos elementos. En primer lugar, debido a que la norma hace referencia a la incorporación de verdaderos mensajes de datos, como pruebas, al proceso, su introducción a la actuación presupone los «equivalentes funcionales» a los que se hizo referencia con anterioridad, previstos en los artículos 6, 7 y 8 de la Ley 527 de 1999, que reemplazan la exigencia escritural del documento, la necesidad de la firma y la obligación de su aportación en original (...).

5.3.1. La Corte Interamericana de Derechos Humanos respecto de documentos aportados por medio de enlaces electrónicos, ha establecido “*que si una parte proporciona al menos el enlace electrónico directo del documento que cita como prueba y es posible acceder a éste, no se ve afectada la seguridad jurídica ni el equilibrio procesal, porque es inmediatamente localizable por el Tribunal y por las otras partes*”<sup>47</sup>.

5.3.2. Siendo así, corresponde a la Sala determinar si los enlaces electrónicos presentados por los demandantes cumplen los requisitos de equivalencia funcional de los artículos 6, 7, 8 y 9 de la Ley 527 de 1999 para efectos de valoración probatoria, que, en concreto, son: (i) que la información contenida en el mensaje de datos pueda consultarse posteriormente (ii) la identificación del iniciador del mensaje, es decir, quién lo generó; (iii) la integralidad de su contenido, esto es, que no haya sido alterado a partir del momento en que se generó por primera vez en su forma definitiva<sup>48</sup>.

5.4. Como se dijo, los demandantes aportaron 10 enlaces electrónicos para acceder a cuentas de Facebook y Twitter. Dos de esos enlaces no cumplen el primer requisito de equivalencia, por cuanto la información contenida en los mensajes de datos no puede consultarse.

5.4.1. En efecto, en el enlace: <https://www.youtube.com/watch?v=Cbk7MiAaomg> el video no se encuentra disponible. Por su parte, en el enlace

a) Se ha utilizado un método que permita identificar al iniciador de un mensaje de datos y para indicar que el contenido cuenta con su aprobación;

b) Que el método sea tanto confiable como apropiado para el propósito por el cual el mensaje fue generado o comunicado. Lo dispuesto en este artículo se aplicará tanto si el requisito establecido en cualquier norma constituye una obligación, como si las normas simplemente prevén consecuencias en el caso de que no exista una firma.

ARTICULO 8o. ORIGINAL. Cuando cualquier norma requiera que la información sea presentada y conservada en su forma original, ese requisito quedará satisfecho con un mensaje de datos, si:

a) Existe alguna garantía confiable de que se ha conservado la integridad de la información, a partir del momento en que se generó por primera vez en su forma definitiva, como mensaje de datos o en alguna otra forma;

b) De requerirse que la información sea presentada, si dicha información puede ser mostrada a la persona que se deba presentar.

Lo dispuesto en este artículo se aplicará tanto si el requisito establecido en cualquier norma constituye una obligación, como si las normas simplemente prevén consecuencias en el caso de que la información no sea presentada o conservada en su forma original.

ARTICULO 9o. INTEGRIDAD DE UN MENSAJE DE DATOS. Para efectos del artículo anterior, se considerará que la información consignada en un mensaje de datos es íntegra, si ésta ha permanecido completa e inalterada, salvo la adición de algún endoso o de algún cambio que sea inherente al proceso de comunicación, archivo o presentación. El grado de confiabilidad requerido, será determinado a la luz de los fines para los que se generó la información y de todas las circunstancias relevantes del caso.

<sup>46</sup> M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

<sup>47</sup> Cfr. *Caso Escué Zapata Vs. Colombia. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 4 de julio de 2007. Serie C No. 165, párr. 26, y *Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador*, párr. 37.

<sup>48</sup> Al respecto, puede consultarse la sentencia del 3 de diciembre 2020, dictada por la Sección Quinta del Consejo de Estado, en el proceso 11001-03-28-000-2020-00016-00.

<https://www.facebook.com/johnjairo.gironbermudez/videos/10225508369205421>, previo a dirigir a la página de Facebook, muestra una ventana de advertencia en cuanto a que ese sitio podría “robarte información personal o financiera”. Por lo tanto, la Sala se abstuvo de hacer la visualización correspondiente. La ventana que se mostró fue la siguiente:



5.4.2. Los demás enlaces electrónicos dirigen a los siguientes videos:

Video 1: se escuchan varios disparos y se puede observar dos personas en el suelo presuntamente heridas en el marco de un enfrentamiento. No es posible identificar si hay personas que pertenezcan a la Fuerza Pública, como tampoco el lugar de los hechos, la fecha y el contexto. Aunque se registra una cuenta y la fecha en que la publicación se subió a la red social, esos datos no dan cuenta de que el video efectivamente se produjo en esa fecha, su originalidad ni que la persona que lo subió sea el titular<sup>49</sup>.

Video 2: se aprecia como la persona que graba, al igual que otros civiles, corren en una carretera y al fondo se escuchan disparos, sin que sea posible identificar quiénes accionan las armas. De esta grabación, al igual que de la anterior, no es posible identificar las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que se produjo, pues aunque el titular de la cuenta cargó el video el 3 de mayo de 2021 y referenció que se produjo en la ciudad de Cali y que los disparos provenían de la Fuerza Pública, del video no es posible corroborar ninguno de esos datos<sup>50</sup>.

Video 3: muestra un grupo de varios uniformados de la Policía Nacional activando armas (no es posible identificar qué tipo de armas). La grabación tampoco reúne los requisitos que permiten darle valor probatorio<sup>51</sup>.

Video 4: una cuenta de Facebook sube la grabación de un “en vivo” del 3 de mayo de 2021, en la que un joven, que aduce ser manifestante, narra que en el marco de una velación que se celebró en la ciudad de Cali, el ESMAD disparó armas de fuego contra manifestantes, en el que resultó herida una persona identificada como Nicolás Guerrero. Seguidamente muestra el lugar de los hechos, en el que se observan varios manifestantes, unos casquillos de bala y una cruz en el piso (símbolo de la velación). Pese a que el video permite dilucidar la fecha y el lugar de los hechos, más allá de las afirmaciones relativas a que hubo actos de violencia por parte de la Fuerza Pública, no ostenta un valor probatorio idóneo que permita endilgar responsabilidad a la citada autoridad, pues no da certeza respecto de la situación de violencia y abuso de autoridad que presuntamente se presentó momentos previos de emitirse el video<sup>52</sup>.

Video 5: en la escena se aprecia a dos personas en el suelo, aparentemente heridas y varias personas alrededor, entre las que se escuchan varios gritos. La persona que graba señala que los hechos se presentan en Siloé (comuna de Cali)<sup>53</sup>. En el video no se observa personal uniformado de la Fuerza Pública y tampoco permite corroborar que las personas fueron heridas por parte de las autoridades.

<sup>49</sup> <https://www.facebook.com/frank.munozdiaz/videos/5554400187935824>

<sup>50</sup> [https://www.facebook.com/watch?ref=search&v=4021695811227503&external\\_log\\_id=bef7bbee-bff2-4216-aa78-056aff5130db&q=FUERZA%20PUBLICA%20DISPARANDO](https://www.facebook.com/watch?ref=search&v=4021695811227503&external_log_id=bef7bbee-bff2-4216-aa78-056aff5130db&q=FUERZA%20PUBLICA%20DISPARANDO)

<sup>51</sup> <https://www.facebook.com/steban.vasco.31/videos/493151721882696>

<sup>52</sup> <https://www.facebook.com/anaiv.arias/videos/223095872910334>

<sup>53</sup> <https://www.facebook.com/ComoSeriaOficialPR/videos/890898914807008>



Video 6: se observa un grupo de personas gritando y alarmadas ante el hecho de una persona que se encuentra en el suelo, aparentemente herida (no se evidencia el responsable). Esta grabación tampoco reúne circunstancias de tiempo, modo y lugar en que se produjeron los hechos<sup>54</sup>.

Video 7: muestra un grupo de civiles en el suelo y se escucha el sonido de disparos al fondo. No es posible observar quién los activa<sup>55</sup>. Con este video ocurre lo de otros tantos, que no permiten identificar el contexto ni reúne los requisitos para que se valore como medio de prueba.

Video 8: en la escena, la persona que graba aduce que policías llegaron disparando y no permiten el paso en el sector “oeste de Cali, parte el Ancla”, se escuchan disparos y se observa un carro de la Policía Nacional estacionado junto a algunos uniformados (no se advierte que se trate de los que accionen los disparos). El video, corre la suerte de los demás, por no cumplir los requisitos de equivalencia para ser valorados<sup>56</sup>.

5.4.3. En conclusión, si bien los 8 videos pueden consultarse al momento de dictar esta sentencia, lo cierto es que no cumplen con los demás requisitos para la equivalencia, esto es, no se puede determinar quién generó el mensaje ni la integralidad de su contenido. Por lo tanto, no serán valorados como prueba.

5.5. Por otro lado, la parte actora relacionó tres enlaces<sup>57</sup> que direccionan a comunicados de la cuenta oficial de la ONU Human Rights. Se trata de publicaciones del 3 y del 4 de mayo de 2021 que dan cuenta de las denuncias que miembros de la Comisión de la ONU presentaron por presuntas amenazas y agresiones por parte de la Policía Nacional. También se emitieron comunicados tanto de la ONU como de la Fundación Internacional de Derechos Humanos, ante la preocupación del uso excesivo de la fuerza por parte de la Fuerza Pública, en hechos que se produjeron en el marco de las protestas sociales en el país.

5.5.1. Aunque esos enlaces electrónicos cumplen los requisitos exigidos por la ley y la jurisprudencia, por cuanto se aportaron en el mismo formato en que fueron generados; los enlaces permiten acceder de forma directa a las cuentas de las organizaciones; dan cuenta de la persona que inició el mensaje de datos, y no se advierte que su contenido hubiere sido modificado, lo cierto es que no son conducentes para demostrar a ciencia cierta que la Fuerza Pública excedió el uso de la fuerza, por cuanto, según informan las propias publicaciones, se trata de hechos conocidos a través de denuncias que son objeto de investigación.

5.5.2. Ahora, en atención del requerimiento hecho por el despacho sustanciador, mediante auto del 11 de junio de 2021, la Defensoría del Pueblo aportó las siguientes pruebas:

5.5.2.1. En Boletín de prensa, la Defensoría del Pueblo informó que, desde el 28 de abril al 14 de mayo de 2021, ha recibido 87 reportes de violencia basadas en género y personas con orientación sexual e identidad de género diversas. Expuso que uno de los casos más lamentables fue la muerte de una adolescente en la ciudad de Popayán, quien después de haber estado custodiada por la Policía, denunció presuntos hechos de violencia sexual y, dada la gravedad del asunto, se solicitó a Medicina Legal inmediatez y exactitud para que se aplicaran

<sup>54</sup> <https://www.facebook.com/david.bedoya.9699/videos/10209304126357234>

<sup>55</sup> <https://www.facebook.com/stephanie.rivasmorales.9/videos/1917756851711930>

<sup>56</sup> [https://www.facebook.com/watch/?ref=search&v=303467121351902&external\\_log\\_id=e33aaaa5-2658-448c-a4d3-396afedefb15&q=POLICIA%20DISPARANDO%20A%20POBLACION](https://www.facebook.com/watch/?ref=search&v=303467121351902&external_log_id=e33aaaa5-2658-448c-a4d3-396afedefb15&q=POLICIA%20DISPARANDO%20A%20POBLACION)

<sup>57</sup> <https://twitter.com/Francoo12M/status/1389443964714078209>

<https://twitter.com/i/status/1389585213781594118>

<https://twitter.com/UNHumanRights/status/1389532975637934083>

<https://twitter.com/ONUHumanRights/status/1389442909020332032>

las sanciones correspondientes a los responsables. El citado boletín también contiene la siguiente información:

Las violencias que se reportaron a la Defensoría del Pueblo con mayor frecuencia fueron: violencia física (67), uso desproporcionado de la fuerza y la autoridad (63) y violencia verbal (54).

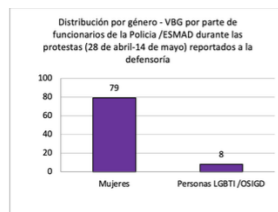
Adicionalmente se reportaron 2 casos de violencia sexual, 14 de otros casos de violencia sexual (tocamientos inapropiados con carácter sexual, amenazas de violencia sexual, cualquier acto que involucre afectación de la libertad e integridad sexual), 18 casos de cachetadas, pellizcos y jalada de pelo, 5 casos de tortura física y 4 casos de tortura psicológica.

(...)

Informe de violencias basadas en género en el marco de la Protesta Social

(...)

La sumatoria de la información recaudada de esas tres fuentes arroja, a 14 de mayo, 87 reportes de VBG en el marco de la protesta social en contra de mujeres y personas OSIGD



(...)

Los tipos de violencias denunciadas fueron los siguientes:



5.5.2.2. En el informe del 24 de mayo de 2021 que presentó la Defensoría del Pueblo ante el Tribunal Superior del Distrito de Bogotá, Sala Civil, en el marco del cumplimiento de la sentencia STC 7641 del 22 de septiembre de 2020, dictada por la Sala Civil de la Corte Suprema de Justicia, relacionó lo siguiente:

Según información recolectada en el PMU Nacional, entre el 28 de abril y el 18 de mayo, se presentaron 8.037 manifestaciones en los 32 departamentos en 784 municipios, con una participación aproximada de 1.249.719 personas. Igualmente, se realizaron 948 intervenciones por parte del ESMAD, y se registraron 1.945 personas lesionadas de las cuales 979 eran civiles y 966 miembros de la Policía Nacional.

Adicionalmente, a través de la Inspección General de la Policía Nacional se iniciaron 142 investigaciones (68 por abuso de autoridad, 28 agresiones físicas, 10 por homicidio, 14 por lesiones personales, 9 incumplimientos a órdenes y 13 por otras conductas). Al respecto, el 11 de mayo de 2011, la Defensoría del Pueblo solicitó al Mayor General Carlos Ernesto Rodríguez Cortés, Director de Seguridad Ciudadana de la Policía Nacional, el informe detallado sobre las actuaciones del ESMAD desde el 28 de abril a la fecha. Es de resaltar que al momento de la elaboración de este informe no ha allegado respuesta a esta entidad.

Igualmente, a raíz de los diferentes videos que ha conocido esta Institución Nacional de Derechos Humanos, de un posible uso inadecuado por parte de miembros del ESMAD del lanzador de proyectiles Venom, el 14 de mayo de 2021, la Defensoría del Pueblo también le solicitó al Director de Seguridad Ciudadana de la Policía Nacional, que rindiera un informe sobre el procedimiento en el que se habría utilizado de manera inadecuada este elemento, e indicara la normativa interna y manual para la utilización de este. Es de resaltar que al momento de elaboración de este informe, estamos a la espera de dicha información.

5.5.2.3. En ese mismo informe, la Defensoría del Pueblo dedicó un capítulo relativo a las quejas por presuntas violaciones a los derechos humanos en el marco del Paro Nacional, que contiene la siguiente información:

En el marco del acompañamiento realizado por la Defensoría del Pueblo, a través de los diversos canales de comunicación institucional y del correo institucional y del correo [quejasprotestasocial@defensoria.gov.co](mailto:quejasprotestasocial@defensoria.gov.co), entre el 28 de abril y el 18 de mayo se han registrado en el Sistema de Información Institucional Visión Web – ATQ 216 quejas por



presuntas vulneraciones a los derechos humanos en el marco de las manifestaciones o hechos que guardarían relación con las mismas, según la narración de las personas peticionarias.

Es de señalar, que toda esta información está sujeta a sufrir modificaciones y actualizaciones constantes, pues diariamente se está recibiendo un gran volumen de información que está en proceso de cargue al sistema de información, antes señalado, para su respectiva clasificación, calificación y trámite.

De las 216 quejas, 150 (69%) se refiere como presuntos responsables a miembros de la fuerza pública, 147 señalan a miembros de la Policía Nacional y 3 al Ejército Nacional. Para el caso de las quejas con presunta responsabilidad de miembros de la Policía Nacional según la especialidad, 61% corresponde al ESMAD, 36% a la policía de vigilancia y 3% al Grupo de operaciones especiales GOES. (...)

En cuanto a los derechos que han sido presuntamente vulnerados en el marco de la protesta por parte de los miembros de la policía nacional, en las 147 quejas en las que se refiere como presuntos responsables a los miembros de esta fuerza, se contabilizan 188 violaciones a los derechos humanos, entre los que figuran: integridad personal (79), libertad de reunión (36), libertad personal (21) libertad de opinión y expresión (10), vida (8), derecho a una vida libre de violencia contra las mujeres (6), derechos reconocidos a los jóvenes (6), entre otros. (...)

La Defensoría del Pueblo ha adelantado el trámite individual a cada una de esas quejas ante las autoridades correspondientes. Adicionalmente, el 12 de mayo de (sic) hizo una gestión en bloque de las quejas que se llevaban hasta esa fecha, remitiendo el consolidado a la Inspección General de la Policía Nacional, la Procuraduría General de la Nación y la Fiscalía General de la Nación, solicitando que se adelanten las acciones a que haya lugar, según la competencia de cada institución.

Posteriormente, el 21 de mayo, la Defensoría del Pueblo remitió a la inspección General de la Policía Nacional, la Procuraduría General de la Nación y a la Fiscalía General de la Nación, 112 quejas adicionales de las cuales 93 de ellas, se específica, como presuntos responsables, a servidores públicos, y de ellas, en 89, específicamente, a miembros de la Policía Nacional. En los respectivos oficios de remisión también se solicitó que se adelanten las acciones a que haya lugar, según la competencia de cada institución.

Por otra parte, la Defensoría del Pueblo tuvo conocimiento de fallecimientos de 41 civiles y de un (1) integrante de la Policía Nacional, en hechos que son materia de investigación y verificación por parte de la Fiscalía General de la Nación, con el fin de establecer si están directamente relacionados con las manifestaciones, quiénes son los responsables y si se trata de homicidios, o fueron otras las causas que ocasionaron los decesos.

En relación con lo anterior, la Defensoría del Pueblo instaló, con la Fiscalía General de la Nación, la Mesa Interinstitucional de Información en el Marco de la Protesta Social, con el propósito de informar de manera oportuna y transparente sobre casos de homicidios y personas no localizadas que se han presentado durante las manifestaciones.

En el marco de dicho trabajo interinstitucional, el 17 de mayo la Fiscalía General de la Nación informó que de las 42 personas fallecidas reportadas por la Defensoría: **“15 tienen relación directa con las manifestaciones (...) 16 de las muertes registradas no tienen nexo alguno con las protestas y los 11 casos restantes están en proceso de verificación para conocer las circunstancias de los hechos. De los casos comprobados que tienen relación con las protestas, se han esclarecido 4, de los cuales 3 atribuibles a fuerza pública y uno a particulares”** (subraya la Sala).

5.5.3. En el mismo sentido, el Ministerio de Defensa presentó informe con corte al 24 de mayo de 2021, en el que da cuenta de lo siguiente:

**INFORME BALANCE GENERAL DEL PARO CORTE 24 DE MAYO. ELABORADO MINISTERIO DE DEFENSA**  
(...)

**CIVILES FALLECIDOS**

17 relacionados con la protesta  
9 en proceso de verificación  
19 no guardan vínculo con la protesta.

CIVILES LESIONADOS 1.062  
UNIFORMADOS FALLECIDOS 2  
UNIFORMADOS LESIONADOS 1083 (54 son mujeres).

5.6. La Sala encuentra que, de acuerdo con los informes de la Defensoría del Pueblo y del Ministerio de Defensa, entre el 28 de abril de 2021 y el 24 de mayo de 2021 se presentaron 15 muertes relacionadas de manera directa con las protestas sociales. De esos casos, se han esclarecido cuatro, según el informe que la Fiscalía General de la Nación aportó a la Defensoría del Pueblo. Y de esos cuatro casos, ***“3 atribuibles a fuerza pública y uno a particulares”***.

5.7. A juicio de la Sala, los tres casos de muertes atribuibles a la Fuerza Pública en el marco de las protestas sociales demuestran que ha existido exceso en el uso de la fuerza.

5.7.1. La Sala no desconoce que en el desarrollo de las manifestaciones sociales pueden presentarse hechos de violencia y, para restablecer el orden, la policía puede realizar, por ejemplo, detenciones preventivas, en los términos previstos en la ley. También es cierto que cuando la protesta social se torna violenta se pierde el derecho a manifestarse, pues la protección constitucional del derecho a la protesta parte de la presunción de que su ejecución



es pacífica<sup>58</sup>, de manera que toda manifestación que involucre violencia o que incite al odio o la agresión, como aquellas que involucren actos delictivos, no cuentan con protección constitucional.

5.7.2. Sin embargo, una cosa es perder el derecho a la manifestación, por tornarla violenta. Y otra, muy distinta, perder los demás derechos reconocidos en la Constitución, como la vida, la integridad personal y el debido proceso. La Corte Interamericana de Derechos Humanos, en sentencia del 28 de noviembre de 2018<sup>59</sup>, recalcó que a pesar de que los participantes en una reunión no actúen de forma pacífica y, en consecuencia, pierdan el derecho de reunión pacífica, conservan todos los demás derechos con sujeción a las limitaciones normales. En lo pertinente, la sentencia dice:

175. En el presente caso, si bien es cierto que algunos manifestantes recurrieron a medios violentos, las siete mujeres referidas supra se encontraban ejerciendo actividades pacíficas. En este sentido, el derecho a la reunión pacífica asiste a cada una de las personas que participan en una reunión. Los actos de violencia esporádica o los delitos que cometan algunas personas no deben atribuirse a otras cuyas intenciones y comportamiento tienen un carácter pacífico. Por ello, las autoridades estatales deben extremar sus esfuerzos para distinguir entre las personas violentas o potencialmente violentas y los manifestantes pacíficos. Una gestión adecuada de las manifestaciones requiere que todas las partes interesadas protejan y hagan valer una amplia gama de derechos. Además,  **aunque los participantes en una reunión no actúen de forma pacífica y, como resultado de ello, pierdan el derecho de reunión pacífica, conservan todos los demás derechos, con sujeción a las limitaciones normales.** (Destaca la Sala).

5.7.3. La Sala estima que, en este caso, los miembros del poder policivo han desconocido los límites al mantenimiento del orden, que indican que *“la policía solo puede adoptar las medidas que sean necesarias, proporcionales y que razonablemente sirvan para restablecer el orden público. Las soluciones más enérgicas –aquellas que impliquen un mayor uso de fuerza represiva- solo son admisibles si están sustentadas por su estricta necesidad y siempre que ellas no restrinjan o hagan nulo el derecho a la libertad de reunión y no vulneren derechos como la integridad personal de los manifestantes”*<sup>60</sup>.

5.7.4. Sin duda, que la muerte de tres personas sea atribuible a los miembros del poder policivo demuestra que, en el marco de las protestas sociales, al ejercer la fuerza se desconoció el derecho a la vida y a la integridad de esas personas, hecho que, a la vez, pone en situación de amenaza los derechos de los demás manifestantes. Ese tipo de actuaciones por parte de la Policía Nacional deslegitiman el fin de su intervención en las manifestaciones pacíficas y desconocen los estándares internacionales y constitucionales que protegen el derecho a la protesta social. A pesar de que existe un *“estatuto de reacción, uso y verificación de la fuerza legítima del Estado y protección del derecho a la protesta pacífica”*, el actuar de los miembros del poder policivo demuestra que no se están siguiendo sus lineamientos, desatendiendo así los principios de necesidad, proporcionalidad y racionalidad que deben regir sus actuaciones.

5.8. Por lo tanto, la Sala también concederá el amparo del derecho a la vida y a la integridad personal de los demandantes y demás manifestantes, al encontrarlos amenazados por el uso excesivo de la fuerza. En consecuencia, se ordenará a los miembros del poder policivo el debido acatamiento de los protocolos establecidos para la reacción, uso y verificación de la fuerza legítima del Estado y protección de la protesta social previstos en el Decreto 003 de 2021. Con especial énfasis en que el uso de la fuerza debe cumplir los criterios de necesidad, proporcionalidad y racionalidad, y que no existe ningún supuesto que habilite el uso de la fuerza letal.

<sup>58</sup> En sentencia T-366 de 2013, la Corte Constitucional precisó que la “Constitución Política garantiza el derecho a reunirse y manifestarse públicamente tanto en una dimensión estática (reunión) como dinámica (movilización), de forma individual como colectiva, y sin discriminación alguna, pues así se deriva de la expresión “toda parte del pueblo”. Todo ello, sin otra condición distinta, a que sea pacífico, o sea, sin violencia, armas ni alteraciones graves del orden público. Esto significa que sólo la protesta pacífica goza de protección constitucional”. (Se resalta).

<sup>59</sup> Corte IDH. Caso Mujeres Víctimas de Tortura Sexual en Atenco Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas.

<sup>60</sup> Sentencia C-223 de 2017.



5.8.1. Igualmente, se ordenará al director general de la Policía Nacional que implemente mecanismos de socialización, verificación, capacitación y seguimiento respecto del cumplimiento del Decreto 003 de 2021.

5.9. Queda resuelto el segundo problema jurídico planteado: la Policía Nacional ha desconocido los protocolos sobre uso de la fuerza en el marco de las protestas que iniciaron con el paro nacional del 28 de abril de 2021.

**6. Solución al tercer problema jurídico: ¿Es procedente ordenar al Gobierno Nacional y al alcalde de Cali la conformación de una gran mesa de diálogo para solucionar de manera pacífica el conflicto y satisfacer las demandas de las protestas?**

6.1. El artículo 2<sup>o</sup><sup>61</sup> del Decreto 003 de 2021, “*estatuto de reacción, uso y verificación de la fuerza legítima del Estado y protección del derecho a la protesta pacífica*”, prevé que las autoridades de la rama ejecutiva del orden nacional y territorial están obligadas a privilegiar el diálogo y la mediación en el desarrollo de las manifestaciones públicas, como elementos determinantes y principales de la actuación de las autoridades administrativas y de policía.

6.1.1. En observancia a esa norma, mediante el Decreto Departamental 1-17-0517 del 13 de mayo de 2021<sup>62</sup>, la gobernadora del Valle del Cauca dispuso lo siguiente:

Artículo 1<sup>o</sup>. Creación de Mesas Territoriales del Desarrollo Social. Créense las Mesas Territoriales para el Desarrollo Social en los 40 municipios y dos distritos especiales del departamento del Valle del Cauca para la construcción colectiva de una ruta de concertación y garantías en el marco del paro nacional del 28 de abril de 2021, como instancia de participación comunitaria que se articulará al GRAN PACTO PARA LA JUVENTUD DE COLOMBIA, liderado por el Gobierno Nacional.

6.1.2. Además, dicho decreto previó que el objeto de las Mesas Territoriales para el Desarrollo Social sería la identificación y análisis de las problemáticas sociales que permitan concertar la ruta de los posibles escenarios de solución, así como acompañar todas las acciones reivindicatorias provenientes tanto de los Gobiernos Nacional, Departamental, Distrital y Municipal, y a los demás actores públicos y privados que aporten en la solución de las demandas producto del ejercicio de las mesas.

6.1.3. En el artículo 5<sup>o</sup> se fija las funciones, así: (i) promover la mediación, conciliación y mecanismos de diálogo y concertación en el contexto del Paro Nacional del 28 de abril de 2021; (ii) proponer mecanismos para garantizar el respeto a los Derechos Humanos en el contexto del Paro Nacional del 28 de abril de 2021; (iii) promover ante las entidades y órganos del Estado, organismos internacionales y organizaciones no gubernamentales los derechos humanos; (iv) formular propuestas a los Gobiernos Nacional, Departamental, Distrital y Municipal para la identificación, diseño, modificación o actualización de estrategias, proyectos, programas, políticas y planes para el departamento del Valle del Cauca, que sean resultado de las peticiones identificadas en el marco del Paro Nacional del 28 de abril de 2021, y (v) la mesa establecerá su propia agenda y desarrollo temático respetando la autonomía y condiciones específicas del territorio.

6.1.4. El artículo 6<sup>o</sup>, por su parte, reconoció como actores para efectos jurídicos y alcances de ese decreto, a los siguientes:

<sup>61</sup> Artículo 2. Primacía del diálogo y la mediación en las protestas. Las autoridades de la rama ejecutiva del orden nacional y territorial, están en obligación de privilegiar el diálogo y la mediación en el desarrollo de las manifestaciones públicas, como elementos determinantes y principales dentro de la actuación de las autoridades administrativas y de policía. La promoción del diálogo y la mediación serán permanentes y principales dentro de la actuación de las autoridades administrativas y de policía. La promoción del diálogo y la mediación serán permanentes, aun cuando los medios pacíficos de intervención se consideren agotados y se proceda al uso de la fuerza en los términos del presente protocolo.

<sup>62</sup> “por medio del cual se crean mesas territoriales para el desarrollo social en el contexto del Paro Nacional del 28 de abril de 2021 y se dictan otras disposiciones”.





- a) Sociedad Civil: son los actores sociales distintos al Estado en todas sus manifestaciones, principalmente, aquellos jóvenes, líderes sociales y habitantes de los diferentes sectores.
- b) Estado: Son las entidades públicas del orden Nacional, Departamental, Distrital y Municipal, la fuerza pública, entes de control, agentes del Ministerio Público, y además, órganos autónomos e independientes establecidos por la normatividad vigente.
- c) Articuladores: La Arquidiócesis de Cali, las Diócesis del Departamento y los demás integrantes del sector religioso.
- d) Cooperantes: Es el sector privado individual o agremiado, las ONG, academia, gobiernos internacionales y entidades de cooperación internacional.
- e) Observadores: la Organización de las Naciones Unidas, entidades y organismos Nacionales e Internacionales que se interesen en el acompañamiento y reivindicación del proceso social identificado como el paro del 28 de abril de 2021.

6.1.5. Con fundamento en las anteriores disposiciones, el alcalde del municipio de Cali dictó el Decreto No. 411.010.20.0304 del 31 de mayo de 2021<sup>63</sup>, actualmente vigente<sup>64</sup>, entre otras cosas, institucionalizó la Mesa de Diálogo en el municipio de Cali, en el marco del Paro Nacional que dio inicio el 28 de abril de 2021, de la siguiente manera:

Artículo Sexto. MESA DE DIÁLOGO. Institucionalizar la Mesa de Diálogo en el Distrito Especial, Deportivo, Cultural, Turístico, Empresarial y de Servicios de Santiago de Cali en el marco del Paro Nacional del 28 de abril de 2021, como un espacio inclusivo y participativo, para la definición de agendas que nos conduzcan de manera concertada a distensionar las dificultades, trazar líneas de inclusión social y brindar garantías de participación.

6.1.5.1. El artículo 6º de ese decreto reconoció como actores: (i) La Unión de Resistencia Cali – Primera Línea Somos Tod@s; (ii) la Alcaldía Distrital de Santiago de Cali, entidades públicas del orden Nacional, Departamental (Gobernación del Valle del Cauca), y (iii) Cooperantes: La minga Indígena Social y Comunitaria, así como el sector académico, gobiernos de otros estados y entidades de cooperación internacional.

6.1.5.2. Adicionalmente, en el mencionado decreto, se establecieron dos comités: el facilitador y el de veedores<sup>65</sup>, el primero, que mediaría el diálogo entre la Unión de Resistencia Cali – Primera Línea Somos Tod@s y los entes gubernamentales, a La Arquidiócesis de Cali, la ONU DDHH, la Misión de Verificación Colombia –MAPP OEA, el Ministerio Público, Coordinación de la Mesa por la Paz y la Justicia, organizaciones defensoras de derechos humanos y demás organizaciones que se propongan de mutuo acuerdo. El segundo comité, por su parte, como garantía del cumplimiento de los acuerdos resultantes de los diálogos, integrado por: la ONU, La Organización de Estados Americanos –MAPPOEA, la Minga Social y Comunitaria, comunidades afrocolombianas, Organizaciones de derechos humanos, y aquellas organizaciones que las partes de común acuerdo aprueben y que “se interesen en el acompañamiento y reivindicación del proceso social identificado como El Paro Nacional del 28 de abril de 2021”. Además, se previó que podrían incorporarse a la Mesa de Diálogo, otros actores que se requirieran y que aportaran a la construcción de los acuerdos.

6.1.6. De manera concomitante, según se informó el 13 de mayo de 2021 en la página web oficial de la Consejería Presidencial para las Regiones<sup>66</sup>, en aras de avanzar en la construcción del gran pacto por la juventud y sostener encuentros con sectores regionales,

<sup>63</sup> “por el cual se adoptan garantías para la construcción de Acuerdos, se institucionaliza la mesa de diálogo en el Distrito Especial, Deportivo, Cultural, Turístico, Empresarial y de Servicios de Santiago de Cali en el marco del paro nacional del 28 de abril de 2021, y se dictan otras disposiciones”.

<sup>64</sup> El 11 de junio de 2021, el Juzgado 16 Administrativo de Cali, dentro del proceso de nulidad 2021-00111-00, decretó como medida cautelar la suspensión provisional del Decreto Municipal No. 4112-010-20-0304 del 31 de mayo de 2021.

No obstante, el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, dentro del proceso de acción de tutela No. 2021-00620-00, profirió las siguientes decisiones: (i) por auto del 18 de junio de 2021 suspendió y hasta que se profiriera acción de tutela, la medida cautelar que adoptó el Juzgado 16 Administrativo de Cali, y (ii) por sentencia del 25 de junio de 2021 amparó los derechos fundamentales invocados y, en consecuencia, dejó sin efectos la medida cautelar decretada en el auto del 11 de junio de 2021, dictado por el Juzgado 16 Administrativo de Cali.

<sup>65</sup> Previsto en los artículos 8 y 9.

<sup>66</sup> <http://www.regiones.gov.co/prensa/2021/Paginas/Desde-el-lunes-Gobierno-Nacional-se-volco-a-los-territorios-para-avanzar-en-pacto-por-jovenes-.aspx>



el Presidente de la República delegó para el municipio de Cali a los ministros de Justicia y del Interior; a la consejera presidencial para las regiones; las directoras de Prosperidad Social; el viceministro de Defensa y directivos del Sena, para que avanzaran en tareas relacionadas con el diálogo regional y diferentes espacios con jóvenes y otros sectores. Según anuncia el informe, el encuentro se llevaba a cabo dos semanas antes de su publicación.

6.1.6.1. En varios medios de comunicación se registró (los días 13 y 14 de junio de 2021), además, que el alto consejero presidencial para la estabilización y vocero del Gobierno Nacional en las negociaciones con el Comité del Paro anunció que se conformaron más de 200 mesas regionales<sup>67</sup>, avaladas por el Gobierno, para que las autoridades locales llegaran a acuerdos con los manifestantes.

6.2. A partir de lo expuesto, la Sala encuentra que ya fueron establecidas las mesas de diálogo que la parte actora requiere que sean convocadas a manera de solución pacífica frente a las situaciones de violencia que se presentan en las manifestaciones y atender las demandas sociales en el municipio de Cali.

6.2.1. Como se corrigió la conducta que se reprochaba de la autoridad demandada, carece de objeto cualquier pronunciamiento de fondo por parte del juez de tutela, en los términos del artículo 26 del Decreto 2591 de 1991<sup>68</sup>. El fenómeno de la carencia actual de objeto se caracteriza principalmente por hacer que la orden impartida por el juez en la sentencia de tutela se torne inocua. Es decir, que resulta intrascendente que el juez de tutela se pronuncie de fondo frente a la vulneración o amenaza de derechos fundamentales, tal y como ocurre respecto de esta pretensión.

6.3. En consecuencia, la Sala declarará la carencia actual de objeto por hecho superado y resuelve así el tercer problema jurídico propuesto.

6.3.1. De todos modos, en aras de resaltar el valor del diálogo público, la Sala instará a los actores de las mesas de diálogos para que mantengan la disposición a las conversaciones como instrumento para superar las diferencias y encontrar soluciones a las problemáticas sociales. El diálogo, el debate y la escucha son valiosos y necesarios instrumentos para la comprensión de las necesidades de las partes y la proposición de compromisos frente a la real situación que afronta el municipio de Cali, en el marco del Paro Nacional.

Por lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

## FALLA

**1. Declarar** no probada la falta de legitimación en la causa por pasiva alegada por el Ministerio del Interior y el departamento del Valle del Cauca.

**2. Amparar** los derechos fundamentales a la protesta social, a la vida e integridad personal de los demandantes y de los demás manifestantes. En consecuencia, se dispone:

<sup>67</sup> <https://forbes.co/2021/06/14/actualidad/gobierno-anuncio-descentralizacion-de-las-mesas-de-dialogo-en-el-paro-nacional/>  
<https://www.bluradio.com/nacion/gobierno-descentralizo-mesa-de-dialogo-con-lideres-del-paro-hay-200-mesas-en-las-regiones>  
<https://www.elheraldo.co/colombia/gobierno-descentraliza-la-negociacion-del-paro-nacional-825406>

<sup>68</sup> Decreto 2591 de 1991. ARTÍCULO 26. CESACIÓN DE LA ACTUACIÓN IMPUGNADA. Si, estando en curso la tutela, se dictare resolución, administrativa o judicial, que revoque, detenga o suspenda la actuación impugnada, se declarará fundada la solicitud únicamente para efectos de indemnización y de costas, si fueren procedentes. El recurrente podrá desistir de la tutela, en cuyo caso se archivará el expediente. Cuando el desistimiento hubiere tenido origen en una satisfacción extraprocesal de los derechos reclamados por el interesado, el expediente podrá reabrirse en cualquier tiempo, si se demuestra que la satisfacción acordada ha resultado incumplida o tardía.



**3. Suspender**, de manera transitoria, el Decreto 575 de 2021, “*Por el cual se imparten instrucciones para la conservación y restablecimiento del orden público*”, expedido por el Presidente de la República, hasta que la jurisdicción de lo contencioso administrativo decida definitivamente las demandas interpuestas contra ese decreto, por las razones expuestas en la parte considerativa de esta providencia.

**4. Ordenar** al Ministro de Defensa, señor Diego Molano Aponte, y al Director General de la Policía Nacional, mayor general Jorge Luis Vargas Valencia, que, por su conducto, los miembros del poder policivo acaten debidamente los protocolos establecidos para la reacción, uso y verificación de la fuerza legítima del Estado y protección de la protesta social previstos en el Decreto 003 de 2021. Con especial énfasis en que el uso de la fuerza debe cumplir los criterios de necesidad, proporcionalidad y racionalidad, y que no existe ningún supuesto que habilite el uso de la fuerza letal.

**5. Ordenar** al Director General de la Policía Nacional, mayor general Jorge Luis Vargas Valencia, que implemente mecanismos de socialización, verificación, capacitación y seguimiento respecto del cumplimiento del Decreto 003 de 2021.

**6. Declarar la carencia actual** de objeto respecto de la pretensión de ordenar al Gobierno Nacional y al alcalde de Cali la conformación de una gran mesa de diálogo para solucionar de manera pacífica el conflicto y satisfacer las demandas de las protestas.

**7. Instar** a los actores de las mesas de diálogos identificados en el artículo 6 del Decreto Departamental 1-17-0517 del 13 de mayo de 2021 para que mantengan la disposición al diálogo como mecanismo para superar las diferencias y encontrar soluciones a las problemáticas sociales.

**8. Notificar** la presente decisión a las partes, tal y como lo dispone el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

**9. Publicar** la presente providencia en la página web del Consejo de Estado.

**10.** Si no se impugna, **enviar** el expediente de tutela a la Corte Constitucional para lo de su cargo.

Notifíquese y cúmplase.

La anterior providencia fue discutida y aprobada en sesión de la fecha.

(Firmado electrónicamente)  
**MILTON CHAVES GARCÍA**  
Presidente de la Sección  
**Salva voto**

(Firmado electrónicamente)  
**STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO**  
Magistrada

(Firmado electrónicamente)  
**MYRIAM STELLA GUTIÉRREZ ARGÜELLO**  
Magistrada

(Firmado electrónicamente)  
**JULIO ROBERTO PIZA RODRÍGUEZ**  
Magistrado