



Radicado: 11001-03-15-000-2021-02237-00
11001-03-15-000-2021-02301-00
Demandante: Jhonny Fernando Chaves Vivas

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

CONSEJERO PONENTE: MILTON CHAVES GARCÍA

Bogotá, D.C., diecinueve (19) de agosto de dos mil veintiuno (2021)

Referencia: ACCIÓN DE TUTELA
Radicado: 11001-03-15-000-2021-02237-00 y acumulado
[11001031500020210230100]
Demandante: JHONNY FERNANDO CHAVES VIVAS
Demandado: LA NACIÓN – PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA
Temas: Derecho a la paz - creación mesas de diálogo en el marco del paro nacional. Carencia de objeto por hecho superado.

SENTENCIA PRIMERA INSTANCIA

La Sala decide la acción de tutela presentada, en nombre propio, por el señor Jhonny Fernando Chaves Vivas contra la Nación – Presidencia de la Republica, de conformidad con lo establecido en el artículo 1° del Decreto 333 de 2021.

I. ANTECEDENTES

1. Pretensiones

El señor Jhonny Fernando Chaves Vivas ejerció acción de tutela contra la Nación – Presidencia de la Republica, por considerar vulnerados los derechos fundamentales a la paz y a la vida. En consecuencia, formuló las siguientes pretensiones:

“PRIMERA: Que se ordene a la Presidencia de la Republica de Colombia, crear una mesa de dialogo a fin de llegar a un acuerdo con el Pueblo y evitar más muertes.

SEGUNDA: Que se ordene a la Presidencia de la Republica de Colombia crear transitoriamente que permita garantizar la protección del derecho fundamental a la vida, pues el mismo se ha visto vulnerado en medio de las manifestaciones por el uso deliberado de la fuerza publica.

TERCERA: Que el Honorable Despacho adopte las medidas que considere necesarias, pertinentes para que crear un dialogo entre el Gobierno Nacional y el Pueblo Colombiano, no más muertes producto de la falta de empatía del Gobierno hacia el Pueblo Colombiano.

CUARTA: Que se ordene al Presidente de la Republica como primera autoridad, de indicaciones precisas a la Policía Nacional para que no sigan haciendo uso deliberado de la fuerza pública lo cual hasta el momento ha cobrado vidas de muchas personas en el territorio nacional”.

Como medida provisional solicitó:

“Aunado a lo anterior, señor juez, le solicito se decrete la medida provisional y ordene a la Presidencia de la Republica, crear una mesa de dialogo con las asociaciones que adelantan las manifestaciones donde se pueda llegar a un acuerdo entre Gobierno y las diferentes asociaciones, de igual forma solicito al despacho si considera pertinente de oficio decretar las

1

Calle 12 No. 7-65 – Tel: (57-1) 350-6700 – Bogotá D.C. – Colombia

www.consejodeestado.gov.co





medidas provisionales pertinentes que permitan detener la crisis por la cual hoy Colombia atraviesa.

Aunque no se aportan pruebas que demuestren el perjuicio irremediable, considera el suscrito que las mismas no son necesarias, pues los supuestos fácticos que dan origen a la medida provisional solicitada son hechos notorios”.

Por su parte, en el proceso [11001031500020210230100], la señora Lorena Marcela Quiñonez Bernal y el señor Andrés Genaro Villamil Bastidas, solicitaron:

“Primero: TUTELAR derechos fundamentales a LA VIDA, LA SALUD, LA LIBERTAD DE LOCOMOCIÓN, LA PAZ y los PRINCIPIOS contenidos en el PREAMBULO de la Constitución Nacional, de los accionantes.

Segundo: ORDENAR al Accionado a constituir, en un termino perentorio, una Mesa de diálogo y concertación entre el Gobierno Nacional, Los promotores del Paro Nacional (Central Unitaria de Trabajadores (CUT), Federación Colombiana de Trabajadores de la Educación (FECODE) y la Asociación Colombiana de Representantes Estudiantiles (ACREES)), La Defensoría del Pueblo y demás garantes que se consideren necesarios con el fin de llegar a acuerdos que llamen a la UNIÓN NACIONAL y defensa de los Derechos Fundamentales.

Tercero: ORDENAR la asistencia obligatoria de los representantes de: El Gobierno Nacional, los promotores del Paro Nacional (Central Unitaria de Trabajadores (CUT), Federación Colombiana de Trabajadores de la Educación (FECODE), la Asociación Colombiana de Representantes Estudiantiles (ACREES), Confederación Nacional del Trabajo (CGT), Confederación de Trabajadores de Colombia (CTC), Confederación de Pensionados de Colombia (CPC), Confederación Democrática de los Pensionados (CDP), Dignidad Agropecuaria y Cruzada Camionera), La Defensoría del Pueblo y demás garantes”.

2. Hechos

De los escritos de tutela, se indican como hechos relevantes los siguientes:

Afirma el señor Jhonny Chaves que, desde el 28 de abril de 2021, diferentes asociaciones han protestado con ocasión de diferencias con el Gobierno Nacional.

Los señores Lorena Marcela Quiñonez Bernal y el señor Andrés Genaro Villamil Bastidas indicaron que el 28 de abril de 2021 los promotores del Paro Nacional (Central Unitaria de Trabajadores (CUT), Federación Colombiana de Trabajadores de la Educación (FECODE), la Asociación Colombiana de Representantes Estudiantiles (ACREES), Confederación Nacional del Trabajo (CGT), Confederación de Trabajadores de Colombia (CTC), Confederación de Pensionados de Colombia (CPC), Confederación Democrática de los Pensionados (CDP), Dignidad Agropecuaria y Cruzada Camionera) convocaron a la ciudadanía a ejercer su derecho fundamental a la reunión y manifestación a causa de los proyectos de ley en materia tributaria y de salud presentados por el Gobierno Nacional dentro del mismo mes ante el Congreso de la Republica.

Que, desde el inicio del paro, “*el Gobierno Nacional no ha tenido la disposición para llegar a un acuerdo con las diferentes asociaciones y, en cambio, ha incitado a la violencia, ocasionando que el país esté en crisis y cantidad de muertes”.*

Entre el 28 de abril y el 05 de mayo de 2021 el Presidente de la República ha ordenado la acción de restablecer el orden público al Escuadro Móvil Antidisturbios (ESMAD), a la Policía Nacional e incluso al Ejército Nacional de Colombia, para controlar las manifestaciones que se han venido desplegando a lo largo de todo el territorio Nacional.

2



Afirmó que *“las alteraciones del orden público ocasionadas como consecuencia de las manifestaciones ha ocasionado que como asociado tema por mi vida, pues Colombia es un caos y el derecho a la vida está en riesgo”*.

3. Argumentos de la tutela

La parte actora indicó que la protesta es un derecho del cual goza toda persona y que *“si bien es cierto que las manifestaciones que se desarrollan en la actualidad por las diferencias con el Gobierno Nacional han perdido su legitimidad por las actuaciones que son contrarias al derecho de reunión”*.

Indicó que *“el Presidente de la Republica Iván Duque, no ha tenido la disposición para crear un canal de comunicación entre el pueblo que protesta y el Gobierno Nacional, por el contrario ha incitado al odio, a la guerra, a la confrontación con actuaciones con las cuales solo pretende demostrar el dominio y poder que ejerce sobre el pueblo, ninguna de las medidas adoptadas hasta el momento han sido en pro de conservar el orden público y llegar a un acuerdo que permita controlar los efectos de una guerra que día tras día lo único que deja son pérdidas humanas y económicas”*.

Afirmó que acude al ejercicio de la acción de tutela *“apelando a esa autonomía que dispone la Rama Judicial para instar al Gobierno Nacional para crear un dialogo que permita parar las muertes diarias que afectan nuestra patria, (...)”*.

Que dentro de las manifestaciones se ha evidenciado: (i) alteraciones en el orden público, (ii) fuerza desmesurada del ESMAD, la policía Nacional y el Ejército de Colombia en contra de los manifestantes, (iii) bloqueos en vías principales y urbanas en todo el territorio Nacional; y (iv) daños a bienes públicos y privados.

Consideran que las decisiones tomadas y las acciones omitidas por parte del Presidente de la República, Iván Duque Márquez, en el actuar de las manifestaciones sociales, que vulneran los principios rectores de la constitución y por ende de la Nación, afectando y vulnerando estos a todos los ciudadanos, incluidos los accionantes.

Señalaron que la protección del derecho a la vida debe prevalecer, pues, en los eventos que han venido ocurriendo a lo largo del territorio nacional a causa de las manifestaciones y las represiones de la fuerza pública, según, la Defensoría del Pueblo, al 3 de mayo de 2021, dejaron un saldo de diecinueve personas que lamentablemente perdieron su vida, a lo cual, a su juicio, constituye una prueba sumaria que evidencia la existencia de una amenaza a la vida de los protestantes, miembros de la fuerza pública y de los ciudadanos en general, entre estos, los accionantes.

Adicionalmente, consideran que la decisión tomada por el Presidente de la Republica, Iván Duque Márquez, de ordenar al ESMAD de recuperar el orden público, como comandante supremo de las fuerzas armadas de la Republica, afecta la salud de todos los ciudadanos, al utilizar armas no letales como gases lacrimógenos y bombas aturdidoras, no significa que estas armas no puedan causar daño, en el caso de los gases lacrimógenos estos pueden causar asfixia, *“adicionalmente, por su composición pueden tener efectos asfixiantes, paralizantes o irritantes, por lo cual son prohibidas por el Protocolo de Ginebra al ser parte de la categoría de “gases asfixiantes, tóxicos o similares y medios bacteriológicos (UNLIREC. 2016)”*.



4. Trámite previo

Mediante auto de 11 de mayo de 2021, el despacho sustanciador admitió la acción de tutela, ordenó notificar al demandante, a la Presidencia de la República y publicar en la página web del Consejo de Estado la providencia, así como la notificación a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado. Asimismo, negó la medida provisional solicitada porque corresponde a la pretensión de la presente acción de tutela. Además, no se evidenció la necesidad y urgencia de decretar la medida cautelar, ya que, desde el pasado jueves 6 de mayo, en el Senado de la República se escucharon las peticiones del Comité Nacional del Paro.

5. Oposiciones

La **Nación - Presidencia de la República** se refirió al concepto de orden público, establecido en la sentencia C-802 del 2 de octubre de 2002 de la Corte Constitucional, para señalar que, de acuerdo con lo previsto en los artículos 1 y 2 de la Constitución Política, el orden público determina el margen de acción de las autoridades, al mismo tiempo que hace legítima su intervención para garantizar el valor y fin esencial del Estado de la convivencia pacífica.

Que en Colombia y de acuerdo con el ordenamiento, la noción de Policía presenta varias acepciones, pero todas dirigidas al cumplimiento de los deberes sociales, el logro de la convivencia pacífica entre los asociados y el mantenimiento de la seguridad individual y colectiva.

Considera que la acción de tutela debe declararse improcedente, porque en el presente asunto el DAPRE y/o el señor Presidente de la República, no ha vulnerado el derecho fundamental invocado.

Señaló que la Conversación Nacional se estableció como un espacio para que todos los colombianos pudieran identificar problemas estructurales y proponer soluciones a diversos temas que preocupaban a diferentes grupos de ciudadanos y habían sido destacados en las movilizaciones de 2019, a saber: el crecimiento económico con equidad, la educación, la lucha contra la corrupción y la transparencia, la consecución de una paz con legalidad y la juventud.

Que con el fin de dialogar sobre las temáticas expuestas en el pliego de 104 puntos expuesto por quienes se manifestaban (que desagregados constituían 135 peticiones), se creó una mesa paralela en la cual participaron diferentes delegados de los manifestantes y cuyo vocero era el señor Diógenes Orjuela.

Dijo que tras 7 reuniones con los representantes del paro a finales de 2019 y principios de 2020, no fue posible, pese a las diferentes propuestas metodológicas presentadas por el Gobierno Nacional, abordar las temáticas expuestas en el pliego por cuanto los delegados de ese grupo que se manifestaba rechazaron profundizar en los temas hasta tanto no se estableciera que se trataba de una mesa de negociación y se estableciera su nombre.

Pese a que no fue posible abordar un diálogo con los que se denominaban voceros de las protestas, frente a las 135 peticiones del pliego en los 7 encuentros realizados con estos representantes, el Gobierno Nacional ha venido atendiendo las diferentes temáticas relacionadas en otros espacios, y así ha continuado cumpliendo los



compromisos con FECODE y la mesa amplia estudiantil, implementando el acuerdo final para la terminación del conflicto mediante diferentes acciones gubernamentales para fortalecer la protección de los líderes sociales, entre otros temas que surgieron como peticiones en las movilizaciones de 2019.

Por otra parte, quienes se denominan Comité Nacional del Paro, remitieron un Pliego de Emergencia el cual tras ser estudiado tenía un costo parcial estimado de 196.6 billones de pesos, que era casi imposible de negociar, esto si se tiene en cuenta que representaría más de dos veces el gasto público social de 2018 y cerca del 72.3% del presupuesto General de la nación aprobado por el Congreso de la República para el 2020. La respuesta del Gobierno nacional a ese pliego de emergencia se hizo mediante oficio OFI20-00173308 / IDM 13000000 del 5 de agosto de 2020.

Igualmente, tras el inicio de las manifestaciones de 2021, el Gobierno Nacional convocó a un diálogo amplio nacional e invitó a quienes convocaron al paro a participar de dicho diálogo.

El 7 de mayo de 2021, la Oficina del Alto Comisionado para La Paz, en el portal web informó a la comunidad que:

“...El Gobierno Nacional reconoce y valora la presencia de la Coalición de la Esperanza para que la agenda de encuentros para escucharnos siga funcionando, y así construir una gran Agenda para lo Fundamental, indicó el Alto Comisionado para la Paz, Miguel Ceballos, al término de la reunión con este colectivo.

También se refirió a la invitación hecha a los integrantes del Comité del Paro, e insistió en que están listos para recibirlos a la mayor brevedad: ‘queremos insistir en que las puertas del Palacio de Nariño siguen abiertas para que los representantes vengan hoy mismo. Se había planteado la posibilidad del lunes, pero ni el Presidente Iván Duque ni la Vicepresidenta Marta Lucía Ramírez quieren esperar hasta ese día, como no quiere hacerlo el país entero. Ayer, tanto el Ministro de Trabajo como yo firmamos la invitación para que vengan, dialoguemos y nos sentemos a mirar los temas para avanzar en lo fundamental’.

El Alto Comisionado para la Paz también se refirió a la agenda de reuniones prevista para estos días. ‘Esta tarde, con el liderazgo del Presidente y la Vicepresidenta tendremos reunión con los alcaldes y alcaldesas de las ciudades capitales, a la que la alcaldesa Claudia López ya confirmó asistencia. También nos vamos reunir con los gobernadores y los integrantes de Fedemunicipios, que representan a todos los alcaldes, y algo fundamental: nos reuniremos mañana con todas las plataformas y representantes de jóvenes de este país’, resaltó, al insistir en la importancia de este encuentro. Para el domingo a las 11:30 am se tiene previsto conversar con todo el sector salud. También se conversará con iglesias, cultos y todas las expresiones de la fe, y con plataformas y representantes de víctimas.

Al finalizar, Ceballos insistió en el llamado a del Comité del Paro para que se acerquen antes del lunes a Casa de Nariño, ante la inminencia y la necesidad de avanzar. ‘Este es el momento de la grandeza para dejar a un lado las vías de hecho y lograr que los derechos de todos los colombianos, de los que protestan y de los que no, sean respetados’, concluyó”.

Asimismo, puso de presente que el Alto Comisionado para la Paz, tras no llegarse a acuerdo en la primera reunión, realizada el pasado 10 de mayo, expresó:

“El Gobierno nacional ha hecho expresiones claras de su voluntad de establecer una mesa de negociación, el equipo técnico económico del Gobierno ha estado trabajando intensamente con el presidente de la República liderando al Ministerio del Trabajo, al de Hacienda y todos los ministerios de la cartera económica porque estamos listos para sentarnos a negociar (...) No da espera esta mesa de negociación, el Gobierno desde hace ocho días ha venido mostrando no solamente una voluntad de sentarse a negociar, sino que ha dado muestras claras de su



transparencia y de su compromiso con este proceso lo más importante es que en este momento, en este instante, necesitamos una respuesta del Comité de Paro. El lunes, quien les habla, anunció la voluntad clara de una mesa de negociación, estamos listos, pero necesitamos una respuesta inmediata del Comité”.

Posteriormente, el 15 de mayo de 2021 el Ministro de Trabajo y Seguridad Social y el Alto Comisionado para La Paz, remitieron al Comité Nacional del Paro escrito en el que indicaron:

*“Respetados señores, de acuerdo con la conversación sostenida la tarde de ayer entre el Ministerio de Trabajo y el Alto Comisionado para la Paz con el señor Francisco Maltés, Presidente de la Central Unitaria de Trabajadores – CUT-, quien ha asumido la vocería del Comité Nacional del Paro, en la que **acordamos realizar la primera reunión de la Mesa de Negociación, teniendo en cuenta la solicitud pública realizada por el Comité Nacional del Paro solicitado al gobierno convocar dicha mesa para discutir los temas por ustedes presentados a través del Pliego de Emergencia,** y luego de haberse comunicado tanto el Ministerio del Trabajo como el Alto Comisionado para la Paz, con varios de los miembros del Comité, los invitamos formalmente al primer encuentro que acordamos en cual se realiza el día de mañana domingo 16 de mayo de 2021 a las 2:00 pm, en la sede principal de la Caja de Compensación COMPENSAR, localizada en la Avenida 68, # 49 A – 47, de la ciudad de Bogotá.*

(...)” (se destaca)

Que, como es de público conocimiento, el referido encuentro se llevó a cabo el pasado 16 de mayo de 2021 a las 2:00 p.m., con la participación de los integrantes del Comité del Paro y los delegados del Gobierno nacional, reunión que continuó el 17 de mayo.

Asimismo, se programó nueva sesión para el jueves 20 de mayo.

De esta manera, resulta claro que el Gobierno Nacional ha tenido toda la voluntad de establecer mesa de negociación.

Agregó que con el Decreto 003 de 5 de enero de 2021 se expidió el Protocolo de acciones preventivas, concomitantes y posteriores, denominado *“estatuto de reacción, uso y verificación de la fuerza legítima del estado y protección del derecho a la protesta pacífica ciudadana”*, el cual fue expedido “en cumplimiento del literal b) del ordinal Quinto del Resuelve de la Sentencia de Tutela de segunda instancia STC7641-2020 del 22 de septiembre de 2020, proferida por la Sala de Casación Civil de la honorable Corte Suprema de Justicia, Radicado 11001-22-03-000-2019-02527-02, se expide el Protocolo de acciones preventivas, concomitantes y posteriores, denominado *“ estatuto de reacción, uso y verificación de la fuerza legítima del estado y protección del derecho a la protesta pacífica ciudadana”*.

De manera que lo relacionado con el uso de la fuerza por parte de la Fuerza Pública es un asunto en el que el DAPRE y/o el Presidente de la República, no tienen ninguna función como la aquí pretendida, pues corresponde en el ámbito de sus competencias a otras entidades del orden nacional, departamental y municipal, dar aplicación a lo dispuesto en el Decreto 003 de 5 de enero de 2021.

Afirmó que la acción de tutela de la referencia no cumple con el requisito general de subsidiariedad porque el actor puede hacer uso del derecho fundamental de petición, regulado por la Ley 1755 de 2015 y que también existe 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, en ese sentido, existe más de un mecanismo idóneo y encaminado a atender las pretensiones del accionante, que no está siendo utilizado, pues no consta la solicitud o queja realizada a la Policía Nacional donde acuse a miembros de esta institución por abusos de autoridad o violación a derechos humanos.

Solicitó que se declare en favor del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y del señor Presidente de la República la falta de legitimación material en la causa por pasiva o la improcedencia de la acción de tutela por inexistencia de la vulneración o la improcedencia de la acción de tutela por incumplimiento del principio de subsidiariedad, por cuanto, no existe nexo de causalidad entre la presunta violación o amenaza de los derechos fundamentales invocados por la parte actora y las entidades que represento, comoquiera que no son la autoridad pública que presuntamente violó o amenazó los derechos fundamentales invocados.

4. Trámite adicional

En auto del 9 de julio de 2021, el despacho advirtió necesario vincular al trámite constitucional de la referencia al Ministerio de Defensa Nacional, al Ejército Nacional, a la Policía Nacional y a la Defensoría del Pueblo, para que allegaran informe sobre los hechos que motivaron la acción de tutela.

El Grupo de Representación y Defensa Judicial de la Oficina Jurídica de la **Defensoría del Pueblo** allegó informe en el que se refirió a: (i) las acciones realizadas por la Defensoría del Pueblo para el cumplimiento de las órdenes proferidas en la sentencia STC7641-2020; (ii) el acompañamiento y asesoría a las personas que participan a en las marchas; (iii) las acciones para desarrollar el “control estricto, fuerte e intenso” al actuar del ESMAD en el desarrollo de las manifestaciones; (iv) otras acciones desarrolladas por la Defensoría del Pueblo en el marco de las protestas sociales iniciadas el 28 de abril de 2021 y, (v) sobre las quejas por presuntas violaciones a los derechos humanos en el marco del paro nacional.

Al efecto, explicó que dentro de las órdenes contenidas en el fallo de Tutela STC 7641-2020, proferido por la Sala Civil de la Corte Suprema de Justicia, se determinó que la Defensoría del Pueblo debía 1) brindar acompañamiento y asesoría a las personas que participan de las marchas (Orden Numeral 7 fallo tutela) y 2) ejecutar acciones para desarrollar el “control <<estricto, fuerte e intenso>> (...) al actuar del ESMAD en el desarrollo de las manifestaciones”, por lo tanto, la Defensoría del Pueblo, hasta la fecha, ha rendido 9 informes sobre el seguimiento y cumplimiento de las órdenes emitidas mediante el fallo de tutela STC 7641-2020.

Que dentro de esos informes remitió el documento titulado “*Guía de acompañamiento a las movilizaciones - ciudadanas: Alcance de intervención del Ministerio Público*”, el cual fue elaborado de manera conjunta con la Procuraduría General de la Nación y explicó que en esta pieza de orientación a la ciudadanía se indican, entre otras cosas, las siguientes: i) qué es la protesta y qué normas protegen la protesta, ii) qué puede hacer cualquier persona si se presenta abuso policial en la movilización pública, iii) qué es una intervención arbitraria o excesiva de la fuerza pública, iv) en qué consiste el acompañamiento de la Defensoría del Pueblo en la movilización pública y pacífica, v) cómo se puede acceder



a los servicios de la Defensoría del Pueblo como ciudadano afectado en las protestas, y vi) cuál es la ruta de una queja en el marco de la protesta¹.

Para la promoción, protección y divulgación de los derechos de quienes participan en las protestas pacíficas, la Defensoría del Pueblo emprendió diferentes acciones, entre las que mencionó: (i) el diseño y publicó una guía de bolsillo titulada “Derechos, deberes, servicios y rutas de atención en el marco de la protesta social pacífica”²; (ii) se diseñó la estrategia “Se lo explico con plastilina” a partir de esta, se elaboraron videos animados (con figuras en plastilina) dirigidos particularmente a la población joven, los cuales están siendo socializados en la página Web de la Defensoría del Pueblo y en sus diferentes redes sociales; (iii) se realizaron cuatro videos sobre el contenido del derecho a la protesta y sobre 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 a sus derechos³; (iv) creación del micrositio web de protesta en la página Web institucional para divulgar contenidos e información relevante sobre el derecho a la manifestación⁴; (v) difusión en estaciones de Transmilenio (Bogotá): Se trata de una estrategia de divulgación a partir de piezas graficas de gran formato.

En cuanto a las acciones para desarrollar el “control <<estricto, fuerte e intenso>> (...) al actuar del ESMAD en el desarrollo de las manifestaciones” dijo que realizó 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 Móvil Anti Disturbios.

Adicionalmente, se diseñaron y adoptaron “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” contenidos en la Resolución 481 de 2021 proferida por el Defensor del Pueblo. Indicó que esta Resolución es el fruto de la experiencia y práctica que obtuvo la Institución previo a su expedición, en el ejercicio del control “estricto, fuerte e intenso” al actuar del ESMAD que venía realizando mediante sus Defensorías Regionales.

Que en caso de que la Defensoría Regional conozca previamente sobre la programación de una manifestación pública o de la intervención del ESMAD en un evento privado y la información no haya sido allegada a la entidad, la respectiva defensoría Regional debe solicitarla formalmente al comandante de Policía de su jurisdicción.

Una vez se tiene noticia de una orden de servicio en la que se haya determinado la presencia del Escuadrón Móvil Anti Disturbios, el Defensor Regional establece comunicación con el comandante de la Policía – ESMAD- para fijar día, hora y lugar para que servidores de la Defensoría del Pueblo realicen la revisión de elementos de dotación e identificación de los miembros de este cuerpo policial. Cuando por necesidad del servicio, trámites administrativos o ubicación geográfica, no es posible

¹ Ese documento puede ser consultado en los siguientes links:
<https://www.defensoria.gov.co/public/minisite/protestasocial/assets/gu%C3%ada-de-acompa%b1amiento-a-las-movilizaciones-ciudadanas.pdf>; y

https://publicaciones.defensoria.gov.co/desarrollo1/ABCD/bases/marc/documentos/textos/Acompaamiento_movilizaciones.pdf.

² <https://www.defensoria.gov.co/public/minisite/protestasocial/publicaciones.html>

³ Estos documentos se pueden consultar en el canal de Youtube “El saber de tus derechos”.
(https://www.youtube.com/channel/UCvIHrBMzGAPsfyCzC6w1_dg)

⁴ <https://www.defensoria.gov.co/public/minisite/protestasocial/>



realizar dicha revisión, el Defensor Regional debe oficiar a la respectiva Personería Municipal solicitando que adelante esa actividad.

Así mismo, el Defensor Regional o su funcionario delegado concurre al lugar en el que se realizará la revisión de elementos de dotación e identificación de los miembros de este cuerpo policial, el día y hora acordados previamente con el respectivo enlace de la Policía Nacional.

Una vez realizadas las actividades descritas, si en dicho proceso se encuentra que algún miembro del ESMAD porta un elemento diferente a los permitidos, o no está debidamente identificado, se solicita al comandante de dicha unidad que tome las medidas necesarias de manera inmediata para superar la situación. Esta información debe quedar consignada en el acta de revisión que elabore el funcionario a cargo de la Defensoría del Pueblo.

En el caso que se identifiquen elementos que pueden atentar contra los derechos a la vida e integridad física de cualquier persona, el funcionario de la Defensoría debe dejar constancia de toda la información en el acta, realizar el registro fotográfica y fílmico de los hallazgos, y solicitar al comandante a cargo que el uniformado no participe del servicio. Inmediatamente el Defensor Regional debe informar de este tipo de hechos a la Procuraduría General de la Nación y a la Policía Nacional, solicitando se adelanten las investigaciones correspondientes del caso.

Si se llega a presentar la necesidad de que el ESMAD realice una intervención de emergencia, previo a la cual no se ha podido llevar a cabo la revisión de elementos de dotación e identificación de los uniformados, la Defensoría del Pueblo solicita al comandante de policía de su jurisdicción, mediante oficio, que informe lo siguiente: 1. Número de secciones, escuadras y miembros del ESMAD designados para este procedimiento, lugar de procedencia y listado de comandantes; 2. Número de intervenciones realizadas, motivación, implementos y armas menos letales utilizadas en cada procedimiento; 3. Número e identificación de las personas lesionadas distinguiendo entre aquellas que sean de la fuerza pública y de la población civil e indicando tipo de lesión y atención brindada; 4. Si hubo personas detenidas, capturadas, trasladadas por protección o conducidas en el marco del procedimiento, señalando nombre, identificación y delito o motivo de la detención o traslado y, 5. Señalar si se ha iniciado alguna investigación disciplinaria a algún miembro del ESMAD, por su accionar en estos procedimientos.

Adicionalmente, si cualquier servidor de la Defensoría de Pueblo conoce de alguna presunta vulneración a los derechos humanos por parte de algún miembro del ESMAD, en el marco de alguna manifestación pública o evento privado, debe tramitar la queja, de oficio o a petición de parte, y hacer el respectivo seguimiento y registro en el sistema de información institucional.

Mencionó que, con el fin de garantizar la vida e integridad de los funcionarios de la Defensoría del Pueblo, ante las graves alteraciones al orden público en las cuales se desarrollen intervenciones del ESMAD, los servidores tienen la instrucción de ubicarse en un lugar seguro o evacuar según el riesgo. Por lo tanto, los ejercicios de verificación de DDHH y toma de quejas, se realizan una vez superado el disturbio, en centros de traslado por protección, Unidades de Reacción Inmediata, estaciones de policía, centros de atención en salud o en la misma vía pública.



Informó que, según la información recolectada en el PMU Nacional, entre el 28 de abril y el 18 de mayo se presentaron 8.037 manifestaciones en 784 municipios de los 32 departamentos del país. En estas manifestaciones hubo 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, se tiene conocimiento que mediante la Inspección General de la Policía Nacional se iniciaron 142 indagaciones disciplinarias (68 por abuso de autoridad, 28 por 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 2021, 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.

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 de utilización de este elemento, e indicara la normativa para la utilización de este.

El 14 de mayo se hizo el primer Webinar “Estándares internacionales para el uso de la fuerza en el restablecimiento del orden público”, con apoyo del Comité Internacional de la Cruz Roja- CICR- Colombia. En este espacio participaron 286 servidores de las Defensorías Regionales, Delegadas y Direcciones Nacionales.

Desde el 28 de abril se ha dispuesto, en promedio, de 441 servidores públicos adscritos a las 42 Defensorías Regionales y el nivel central, para el acompañamiento a las manifestaciones. El resultado de su gestión fue el acompañamiento a 1279 marchas y movilizaciones. Además, 303 Defensores públicos han estado disponibles a Nivel Nacional, para prestar el servicio de defensoría pública a quien lo requiera.

Se logró dar paso por 237 corredores humanitarios para el tránsito de bienes de primera necesidad, vacunas, combustible, alimentos para animales, misiones médicas, tránsito de vehículos particulares, insumos médicos, etc., Estos corredores humanitarios fueron habilitados a lo largo del territorio nacional en el periodo comprendido entre el 28 de abril y el 18 de mayo de 2021.

En cuanto a las quejas por presuntas vulneraciones de derechos humanos, indicó que: por medio de los diversos canales de comunicación institucional y del correo quejasprotestasocial@defensoria.gov.co, entre el 28 de abril y el 18 de mayo se han registrado en el Sistema de Información Institucional Vision 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 los quejosos.

Que toda esta información está sujeta a sufrir modificaciones y actualizaciones constantes, pues diariamente se está recibiendo un gran volumen de la misma, la cual está en proceso de sistematización para su respectiva clasificación, calificación y trámite.



De las 216 quejas, en 150 (69 %) de ellas, 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 % corresponderían 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 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 las que figuran: 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.

La Defensoría de Pueblo ha adelantado el trámite individual a cada una de estas quejas, remitiendo las mismas ante las autoridades que deban asumir su investigación. Adicionalmente, el 12 de mayo se remitió a la Inspección General de la Policía Nacional, a la Procuraduría General de la Nación y a la Fiscalía General de la Nación, la base de datos de estas quejas, con la solicitud de que se adelanten la 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, a la Procuraduría General de la Nación y a la Fiscalía General de la Nación, 112 quejas adicionales de las cuales, en 93 de ellas, se especifica, como presuntos responsables, a servidores públicos, y de estas, 89, específicamente, a miembros de la Policía Nacional. En los respectivos oficios de remisión también se solicitó que se adelanten la acciones a que haya lugar, según la competencia de cada institución.

La Defensoría del Pueblo tuvo conocimiento del fallecimiento 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 algunos de 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 los casos de homicidios y personas no localizadas. 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”*.

En el marco de las gestiones adelantadas por la Defensoría del Pueblo para la garantía de derechos en el paro nacional iniciado el 28 de abril, se han establecido canales de comunicación, abiertos y flexibles, para recibir información por parte de representantes de organizaciones de derechos humanos, además de una revisión de redes sociales,



que permiten advertir sobre posibles vulneraciones a derechos humanos; de esta manera a la fecha ha recibido por diversas fuentes, información sobre 548 solicitudes de activación del mecanismo de búsqueda urgente de personas no localizadas en el marco de las protestas sociales.

Secretario General de la **Policia Nacional** en el escrito de intervención adujo la falta de legitimación en la causa por pasiva, al efecto, señaló que el señor Jhonny Chávez Vivas en el escrito de tutela no argumentó ni aportó pruebas pertinentes, conducentes y útiles que permitan demostrar la presunta vulneración o amenaza de los derechos fundamentales por parte de los miembros de la institución.

Se refirió a la misionalidad e institucionalidad de la Policía Nacional, a los deberes y obligaciones asignados en el ejercicio del poder, la función y la actividad de policía.

Solicitó que se nieguen 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, al efecto, hizo mención de 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, desbordan la concepción del ejercicio legítimo del derecho a manifestarse pacíficamente, a su paso que ha dado lugar a la intervención de la Policía Nacional.

Señaló 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, afirmó, se ha verificado por los entes de control.

Indicó 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.

Finalmente, dijo 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.

La **Coordinadora del Grupo Contencioso Constitucional del Ministerio de Defensa**, en primera medida y una vez se refirió a la situación fáctica de la solicitud de amparo, afirmó que el actor presentó acción de tutela por los mismos hechos y pretensiones ante el Juzgado Segundo Administrativo de Popayán bajo el número de radicado 19001-33-33-002-2021-00072-00, el cual fue acumulado con el proceso 19001-31-05-002-2021- 00114-00.

Sostuvo que, a la fecha se han levantado la mayoría de los bloqueos en el país y, además, como consecuencia de las reuniones entre los representantes de las marchas y el gobierno se han disminuido las marchas pacíficas, resaltó que el ESMAD



únicamente interviene cuando por actuaciones de vandalismo se ven en riesgo la vida y los bienes de la ciudadanía.

Adujó que las pretensiones de la solicitud de amparo no tienen vocación de prosperidad, dado que mediante el Decreto 003 de 2001, se establecieron como procedimientos de garantía para la protesta social que las marchas pacíficas cuenten con el acompañamiento de la Policía Nacional, personerías, Procuraduría General de la Nación, Defensoría del Pueblo y Veedurías, sin que se hayan generado situaciones de violencia o enfrentamiento entre los participantes.

Al margen de lo anterior indicó que no se puede omitir el hecho de que dentro de las marchas pacíficas se han venido presentando vías de hecho por parte de manifestantes que han generado graves daños y afectaciones a bienes privados y públicos, infraestructura, servicios públicos, afectación al mínimo vital de los ciudadanos, a su libre circulación y afectación a la economía del país, y en razón de esto es que ha nacido la necesidad del uso de la Fuerza Legítima para garantizar el orden público, la seguridad ciudadana y la convivencia pacífica.

Señaló que la protesta social pacífica está garantizada constitucionalmente en cuanto comprende los derechos a la reunión, expresión y circulación sin dejar de lado que su ejercicio no debe perturbar los derechos de otros, pues es en ese momento donde el orden público es un asunto de interés general, que determina el margen de acción de las autoridades públicas: al mismo tiempo que hace legítima su intervención para garantizar el valor y fin esencial del Estado de la convivencia pacífica.

Narró que junto a las marchas pacíficas que se han presentado durante el paro se han evidenciado actos de terrorismo urbano, como el vandalismo que azotó las ciudades en diferentes puntos como oficinas públicas, bancos, medios de transporte locales comerciales entre otros, lo que no solo ha afectado la movilidad y locomoción normal de los individuos pues los mismos han visto en riesgo su derecho a la vida, a la alimentación, a la salud, la movilidad y el trabajo entre otros.

Dentro del informe señaló que tomando como fecha de corte el 22 de junio del presente año se han presentado: 7.270 concentraciones, 2.450 marchas, 3.518 bloqueos, 678 Movilizaciones y 37 asambleas.

Que en cuanto a las afectaciones territoriales se han presentado: 470 en locales comerciales 470, 460 en entidades bancarias, 1.305 en vehículos transporte público, 245 en estaciones transporte público, 440 en cajeros automáticos y 102 a vehículos particulares.

Las afectaciones a entidades gubernamentales dijeron que fueron 161 a infraestructura gubernamental, 28 a peajes, 26 a bienes culturales y 128 a semáforos. Por su parte, a bienes de la PONAL, entre CAI, distritos de policía, vehículos institucionales 575.

Informó que existen investigaciones por presuntas faltas disciplinarias de la policía: 216 civiles fallecidos, de los cuales, 24 relacionados con la protesta, 11 en proceso de verificación y 19 no guardan vínculo con la protesta, además, 1.113 civiles lesionados, 2 uniformados fallecidos y 1368 (62 son mujeres) uniformados lesionados.



Que se han realizado desbloques de vías, se han habilitado 19.864 vehículos (700.905 TON).

Que toda esta situación hace obligatoria la intervención de la Fuerza Pública (Policía Nacional y Fuerzas Armadas) con el fin de proteger a los ciudadanos en su vida y bienes.

Además afirmó que es importante tener en cuenta que: (i) ante la ocurrencia de hechos que perturban el desarrollo del ejercicio del derecho de reunión y manifestación, la intervención policial está enfocada en la dispersión de ciudadanos violentos, garantizando el derecho de quienes hacen de forma pacífica su protesta, así como los derechos de los ciudadanos que no participan en esas actividades; (ii) el Grupo Especializado en Control de Disturbios se ubica en puntos estratégicos para una reacción oportuna; frente a comportamientos violentos que superen las capacidades de las unidades de Policía (Fuerza Disponible), con el fin de mantener las condiciones de seguridad y convivencia; (iii) la intervención por medio del uso de la fuerza en los diferentes lugares se da una vez agotadas las vías del diálogo y surtido el rol de mediadores asumido por los Gestores de Convivencia y el Ministerio Público, siempre y cuando los hechos de violencia no requieran un actuar inmediato de la Policía Nacional.

En general, insistió en que, ante hechos de violencia, alteraciones a las condiciones de convivencia y seguridad y en cumplimiento del deber Constitucional, la Policía Nacional interviene haciendo uso de la fuerza, para impedir que las conductas violentas escalen y generen mayores afectaciones a la comunidad en general.

Dijo que la Policía Nacional no porta ni hace uso de las armas de fuego dentro de las intervenciones que se efectúan para salvaguardar el ejercicio de los derechos de reunión y manifestación pública.

En virtud de lo anterior sostuvo que la Policía Nacional, a partir de los principios y estándares establecidos en los instrumentos internacionales, las disposiciones reglamentarias nacionales y la jurisprudencia vigente sobre el uso de la fuerza, referidos a la legalidad, necesidad, proporcionalidad, así como el uso diferencial y escalonado de la misma, reguló y actualizó aspectos operacionales frente al empleo de armas, municiones, elementos y dispositivos menos letales por parte del personal uniformado de la Institución, reafirmando su compromiso por el respeto y la protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales de todos los habitantes del territorio nacional.

De lo anterior, concluyó que la Policía Nacional es respetuosa del ejercicio del derecho de reunión y manifestación pública y pacífica establecida en el artículo 37 de la Constitución Política, por lo tanto, no considera a la población, como un “objetivo de intervención”, por el contrario, dispone de todas las capacidades institucionales para garantizar el ejercicio de este derecho.

Así las cosas, es claro que el actuar del ESMAD es legítimo, incluso encontrando fundamento legal en el Decreto 003 de 2021.

Finalmente, 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 fuerza en la intervención en mantenimiento del orden público, al igual que se ha garantizado la presencia de los entes de control, veedores, Defensoría del Pueblo en las marchas que se vienen presentando a la fecha.

Solicitó se nieguen las pretensiones de la acción de tutela.

5. Trámite de acumulación

Mientras se encontraba el expediente a despacho para dictar sentencia, el 30 de julio de 2021, pasó a despacho la providencia del 22 de agosto de 2021, mediante la que el magistrado José Roberto SÁCHICA Méndez remitió el expediente con radicado 11001-03-15-000-2021-02301-00, al expediente de la tutela del radicado de la referencia para una posible acumulación.

En auto del 6 de agosto de 2021, el despacho sustanciador acumuló la demanda de tutela con radicado 11001-03-15-000-2021-02301-00 a la presente acción de tutela con radicado 11001-03-15-000-2021-02237-00, en cuanto, tiene identidad de objeto a la del presente asunto y, en esa medida, se encontraron dadas las condiciones para la acumulación en los términos del artículo 148 del CGP.

Pese a que la acción de tutela con radicado número 11001-03-15-000-2021-02301-00 fue admitida en auto del 12 de mayo de 2021, se notificaron a las mismas partes y, si bien, la Nación – Presidencia de la República allegó intervenciones dentro de dicho trámite, lo hizo en los mismos términos de las intervenciones allegadas.

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

Generalidades de la acción de tutela

La acción de tutela, consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política, reglamentado por el Decreto 2591 de 1991, fue concebida como un mecanismo para la protección inmediata, oportuna y adecuada de derechos fundamentales, ante situaciones de amenaza o vulneración, por la acción u omisión de las autoridades o de los particulares en casos concretos y excepcionales.

Sin embargo, es subsidiaria a otras herramientas judiciales, salvo cuando se interponga como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

Problema jurídico

Mediante el ejercicio de la presente acción la parte actora pretende que se ordene a la Presidencia de la República de Colombia, crear una mesa de diálogo con los manifestantes en el marco del denominado paro nacional y que se ordene al Presidente de la República dar indicaciones precisas a la Policía Nacional para que “no sigan haciendo uso deliberado de la fuerza pública”.

A la Sala le corresponde establecer si procede la acción de tutela de la referencia o en el presente caso se configura la carencia de objeto por hecho superado.



La carencia de objeto por hecho superado

Al respecto, se anota que la Corte Constitucional, en reiterada jurisprudencia, ha indicado que la carencia actual de objeto se configura cuando frente a las pretensiones esbozadas en la acción de tutela, cualquier orden emitida por el juez no tendría algún efecto o simplemente “*caería en el vacío*”⁵.

Específicamente, en relación con el hecho superado, señala que este escenario se presenta cuando entre el momento de interposición de la acción de tutela y el fallo, se evidencia que como consecuencia del obrar de la accionada, se superó o cesó la vulneración de derechos fundamentales alegada por el accionante⁶. Dicha superación se configura cuando se realizó la conducta pedida (acción u abstención) y, por tanto, terminó la afectación, resultando inocua cualquier intervención del juez constitucional en aras de proteger derecho fundamental alguno, pues ya la accionada los ha garantizado⁷.

El objetivo fundamental de la acción de tutela es la protección efectiva e inmediata de los derechos constitucionales fundamentales, en aquellos casos en que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción u omisión de una autoridad pública o de un particular en los términos que establece la Constitución y la ley. Obsérvese que la eficacia de esta acción se manifiesta en la posibilidad que tiene el juez constitucional, si encuentra probada la vulneración o amenaza alegada, de impartir una orden encaminada a la defensa actual e inminente del derecho en disputa. Pero si la situación de hecho que generó la violación o la amenaza ya ha sido superada, el mandato que pueda proferir el juez en defensa de los derechos fundamentales conculcados, ningún efecto podría tener, el proceso carecería de objeto y la tutela resultaría improcedente; en otras palabras, la acción de amparo perdería su razón de ser⁸.

Caso concreto

Como se anticipó, la parte actora pretende que se ordene a la Presidencia de la Republica de Colombia crear una mesa de diálogo con los manifestantes en el marco del denominado paro nacional y que dé indicaciones precisas a la Policía Nacional para que no siga haciendo uso deliberado de la fuerza pública.

Visto el expediente se observa que el señor Chávez Vivas interpuso la acción de tutela el 4 de mayo de 2021⁹ y los señores Lorena Marcela Quiñonez Bernal y Andrés Genaro Villamil Bastidas interpusieron la acción de tutela el 6 de mayo de 2021¹⁰, sin embargo, tal como lo informó la apoderada de la Presidencia de la República, en el mes de mayo de 2021, se abrieron espacios para plantear las inconformidades de la población con el Gobierno Nacional, que surgieron desde las movilizaciones del año 2019.

⁵ Corte Constitucional, sentencia T-519 de 1992, reiterada en sentencias T-533 de 2009 y T-253 de 2012, entre otras.

⁶ Corte Constitucional, sentencias T-970 de 2014, T-597 de 2015, T-669 de 2016, T-021 de 2017, T-382 de 2018, entre otras.

⁷ Decreto 2591 de 1991, artículo 26: “[s]i, 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”.

⁸ Así lo consideró la Corte Constitucional en sentencia T-167 del 2 de abril de 1997.

⁹ Según se observa del formato de generación de tutela en línea número 339508, consultado en el sistema de información SAMAI.

¹⁰ Según se observa del formato de generación de tutela en línea número 341276, consultado en el sistema de información SAMAI.



Puntualmente, en el marco del denominado paro nacional informó que, tras el inicio de las manifestaciones de 2021, el Gobierno Nacional convocó a un diálogo amplio nacional e invitó a quienes convocaron al paro a participar de dicho diálogo.

Al efecto, puso de presente que el 15 de mayo de 2021, el Ministro de Trabajo y Seguridad Social y el Alto Comisionado para La Paz, remitieron Comunicación al señor Francisco Maltés Tello, en calidad de Presidente de la Central Unitaria de Trabajadores (CUT), y Vocero del Comité Nacional del Paro remitieron al Comité Nacional del Paro, escrito en el que indicaron que en la conversación sostenida el 14 de mayo de 2021, entre el Ministerio de Trabajo y el Alto Comisionado para la Paz con el señor Francisco Maltés, Presidente de la Central Unitaria de Trabajadores – CUT-, quien asumió la vocería del Comité Nacional del Paro, se acordó realizar la primera reunión de la Mesa de Negociación, teniendo en cuenta la solicitud pública realizada por el Comité Nacional del Paro solicitado al gobierno convocar dicha mesa para discutir los temas presentados en el Pliego de Emergencia.

Que fue de público conocimiento el encuentro que se llevó a cabo el **16 de mayo de 2021** a las 2:00 p.m., con la participación de los integrantes del Comité del Paro y los delegados del Gobierno Nacional, reunión que continuó el 17 de mayo.

En ese sentido, la creación de las mesas de diálogo se dio de manera posterior a la interposición de la acción de tutela del radicado de la referencia y, en esa medida, la pretensión perseguida fue satisfecha antes de que se proferiera el fallo de tutela del radicado de la referencia, lo que conlleva a señalar que en el presente caso se configuró la carencia actual de objeto por hecho superado.

En lo demás, la Sala advierte que la acción de tutela no está llamada a prosperar porque lo concerniente al uso de la fuerza por miembros de las instituciones que conforman la Fuerza Pública en el país en el contexto de las manifestaciones desarrolladas en el paro nacional es un asunto que se encuentra regulado específicamente en el Decreto 003 de 5 de enero de 2021, mediante el que el Gobierno Nacional expidió el Protocolo de acciones preventivas, concomitantes y posteriores, denominado "*estatuto de reacción, uso y verificación de la fuerza legítima del estado y protección del derecho a la protesta pacífica ciudadana*".

De la lectura de tal decreto se advierte que fue expedido en cumplimiento del literal b del ordinal Quinto de la sentencia de tutela de segunda instancia STC7641-2020 del 22 de septiembre de 2020, proferida por la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia, numero de radicación 11001-22-03-000-2019-02527-02.

De manera que existe el reglamento relativo al uso de la fuerza pública, dentro del cual, por ejemplo, el literal h) del artículo 3, consagra como principio de la actuación de las autoridades de policía en manifestaciones públicas, el de la "Finalidad legítima en el uso de la fuerza", para señalar que la actuación de la Policía Nacional estará dirigida a la protección y garantía de derechos de los ciudadanos, tanto de quienes participan en las manifestaciones como de quienes no lo hacen. Su actuación está supeditada al marco constitucional, legal y reglamentario. En escenarios de perturbación de orden público, dichas actuaciones estarán dirigidas a la contención o al restablecimiento de dicho orden.

Sin embargo, en el presente caso no se demostró el incumplimiento del referido



protocolo, previsto en el Decreto 003 de 5 de enero de 2021, de manera que no procede el ejercicio de la acción de tutela para solicitar una orden en el sentido de ordenar a la Policía Nacional que no haga uso indiscriminado de la fuerza.

Sumado a lo anterior, en el presente caso no se demostró la afectación concreta de algún derecho fundamental de la parte actora por parte de la Fuerza Pública, que habilite al juez de tutela para dar una orden en concreto para superar la presunta vulneración.

Con todo, lo cierto es que, de conformidad con el artículo 5 del Decreto 2591 de 1991, la acción de tutela procede contra toda acción u omisión de las autoridades públicas, que haya violado, viole o amenace violar cualquiera de los derechos fundamentales y, de conformidad con el artículo 10 *ejusdem*, 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.

En suma, en el presente caso se configura la carencia actual de objeto por hecho superado en relación con las pretensiones dirigidas a que se ordene al Presidente de la República la creación de mesas de trabajo en el marco del paro nacional y, en lo demás, la acción de tutela debe negarse.

En mérito de lo expuesto, **la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

FALLA

1. **Declarar** la carencia actual de objeto por hecho superado en relación con las pretensiones dirigidas a que se ordene al Presidente de la República la creación de mesas de trabajo en el marco del paro nacional.
2. **Negar** las demás pretensiones de la acción de tutela.
3. **Notificar** la presente decisión a los interesados, por el medio más expedito.
4. **Publicar** la presente decisión en la página web del Consejo de Estado.
5. De no ser impugnada la presente providencia, **enviar** a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

Notifíquese y cúmplase.

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

(Con firma electrónica)
MILTON CHAVES GARCÍA
Presidente de la Sección

(Con firma electrónica)
STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO

(Con firma electrónica)
MYRIAM STELLA GUTIÉRREZ ARGÜELLO

(Con firma electrónica)
JULIO ROBERTO PIZA RODRÍGUEZ