

Bogotá D.C., 24 de junio de 2021

Doctor

ALBERTO MONTAÑA PLATA

Consejera Ponente Sección Tercera – Subsección B

Consejo de Estado

secgeneral@consejodeestado.gov.co

E. S. D.

Asunto: Acción de tutela Exp. No. 11001031500020210227600

Accionante: Gerardo Antonio Duque Gómez

Accionados: Gerardo Antonio Duque Gómez, en nombre propio, contra la Presidencia de la República, Gobernación de Cundinamarca, Alcaldía de Bogotá, Policía Nacional y Ejército Nacional

Vinculados: Defensoría del Pueblo, Fiscalía General de la Nación, Procuraduría General de la Nación.

MARÍA CAROLINA ROJAS CHARRY, mayor y vecina de la ciudad de Bogotá, identificada con cédula de ciudadanía número 52.862.389 de Bogotá y titular de la tarjeta profesional de abogado número 151.728 del Consejo Superior de la Judicatura, apoderada de la Presidencia de la República, en virtud de lo dispuesto en la Resolución No. 0048 de 17 de enero de 2018, doy respuesta a la tutela de la referencia y recibida en esta entidad el día 23 de junio de 2021, en los siguientes términos:

I. LA SOLICITUD DE AMPARO

Los hechos expuestos por el accionante, están direccionados a que se ordene la protección de los derechos fundamentales a la “...*protesta, participación ciudadana, a la vida, integridad personal, dignidad humana, debido proceso, salud, prohibición de maltrato, libertad de expresión, reunión y circulación...*”, con el fin que:

...PRIMERO: Se ordene presencia las 24 horas del día en los lugares donde se encuentran las concentraciones de manifestantes de representantes del Estado en defensa de los derechos humanos de los ciudadanos manifestantes tales como: Personerías Municipales, Defensoría del Pueblo, Procuraduría General de la Nación.

SEGUNDO: Se ordene presencia las 24 horas del día en los lugares donde se encuentran las concentraciones de manifestantes de representantes de agentes del Estado encargados de atención en la Salud de los manifestantes que son heridos enviados por el Ministerio de Salud o cualquier organismo nacional encargado constitucional y legalmente por preservar la salud y la vida de los ciudadanos.

TERCERO: Se ordene a los Alcaldes, Gobernadores y Comandantes de la Policía la prohibición del uso de Armas de Fuego y Armas químicas que lesionan a los participantes de las manifestaciones de cara al y que se realice el debido acompañamiento a los manifestantes.

CUARTO: Ordenar al comandante de la Policía Nacional que en caso de acompañamiento de los manifestantes y ante la eventualidad de requerirse el uso de la fuerza legítima para



establecer el orden público se adopten los protocolos respectivos para respetar la vida e integridad de la ciudadanía de la ciudadanía, especialmente lo atinente a la Resolución 02903 de 23 de junio del 2017, en donde se reglamentó “el uso de la fuerza pública y el empleo de armas, municiones, elementos y dispositivos menos letales” para el personal de la Policía y demás protocolos asumidos por la institución con ocasión de los dispuesto en la secretaría de la sala de Casación civil de la CSJ sentencia STC 7641-2020 Radicación No. 11001-22-03-000-2019-02527-02.

QUINTO: Ordenar igualmente al Comandante de la Policía y especial al funcionario encargado del ESMAD así como al comandante del batallón , que en el extremo caso de tener que desplegar estos Especiales contingentes para el mantenimiento del orden público, de manera antelada, deberán poner a disposición del DEFENSOR DEL PUEBLO, EL PERSONERO MUNICIPAL Y EL PROCURADOR REGIONAL, el listado de los comandantes o jefes de unidad del personal asignado para el servicio requerido, igualmente las armas, elementos y dispositivos no letales que se emplean con sus respectivo seriales de identificación.

SEXTO: Así mismo en concordancia con lo anterior, se disponga que los Agentes del Ministerio Público en mención, deberán realizar un exhaustivo control a la actuación de ese cuerpo policial en el desarrollo de las manifestaciones y des sus actividades en cada uno de sus procedimientos que se realicen hasta el momento de la adopción del fallo tutelar.

SEPTIMO: Se ordene el acompañamiento del organismo de protección y veeduría de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario a los manifestantes...”

PRENOTADO INICIAL:

1. DEL CUMPLIMIENTO DEL FALLO DE TUTELA DE SEGUNDA INSTANCIA STC 7641-2020 DE LA HONORABLE CORTE SUPREMA DE JUSTICIA SALA CIVIL

El Gobierno nacional ha acatado sin reparos la Sentencia de Segunda Instancia STC 7641-2020 del 22 de septiembre de 2020 y para tal efecto, adelantó un trabajo sin pausa de tres meses para poder expedir finalmente el Decreto 003 del 5 de enero de 2021 “Por el cual 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 PACIFICA CIUDADANA”

Luego de que se llevaran a cabo varias reuniones del Comité Logístico, conformado por los accionantes y altos funcionarios del Gobierno Nacional, procedió el Gobierno a cumplir con sus compromisos y el señor presidente de la República, la ministra del Interior, el ministro de Defensa Nacional y el director general de la Policía Nacional convocaron a los accionantes, al Procurador General de la Nación, al Contralor General de la República, al Fiscal General de la Nación, al Defensor del Pueblo y a toda persona interesada a participar en la Mesa de Trabajo. El Aviso fue publicado el 21 de octubre de 2020 en el diario El Tiempo, así:



A fondo

En marcha, campaña de la SIP contra la impunidad en crímenes de periodistas

Durante la reunión de la Sociedad Interamericana de Prensa se hará un reconocimiento a tres comunicadores, entre ellos un colombiano.

Las voces pueden ser el eco de la impunidad, pero la impunidad es un silencio que se prolonga en el tiempo. La SIP denuncia la impunidad en crímenes de periodistas...

Table with 2 columns: País, Índice de libertad de expresión. Lists countries like Argentina, Chile, Colombia, Ecuador, etc.

El presidente de la SIP, Luis Carlos Díaz, afirmó que la impunidad es un obstáculo para la libertad de expresión y que la SIP seguirá trabajando para erradicarla...

En la reunión se reconoció a tres periodistas: el colombiano Juan Carlos Rodríguez Cordero, el argentino Juan Carlos Rodríguez Cordero y el ecuatoriano Juan Carlos Rodríguez Cordero...

El PROSIGMA de JUSTICIA PARA TODOS PAZ SOBREVIVIR. Información sobre el programa de justicia para todos y paz sobrevivir.

Riesgos para la Heredad de prensa en América

Según el cuestionario, el 60 por ciento de los periodistas en América Latina se sienten inseguros al ejercer su profesión...

El riesgo de la heredad de prensa en América Latina es alto. Los periodistas enfrentan amenazas y riesgos al ejercer su profesión. La SIP denuncia la impunidad en crímenes de periodistas...

El presidente de la SIP, Luis Carlos Díaz, afirmó que la impunidad es un obstáculo para la libertad de expresión y que la SIP seguirá trabajando para erradicarla...

En la reunión se reconoció a tres periodistas: el colombiano Juan Carlos Rodríguez Cordero, el argentino Juan Carlos Rodríguez Cordero y el ecuatoriano Juan Carlos Rodríguez Cordero...

PROMIGAS. Información sobre el programa de Promigas.

CONVOCATORIA A PARTICIPAR EN LA MESA DE TRABAJO PARA ESTRUCTURAR LAS DIRECTRICES RELACIONADAS CON EL USO DE LA FUERZA FRENTE A MANIFESTACIONES PACÍFICAS. En cumplimiento de la orden contenida en el literal b. del aparte QUINTO del Resolutive de la Sentencia de Tutela de segunda instancia STC7641-2020 del 22 de septiembre de 2020...



El cronograma de trabajo acordado para la Mesa fue el siguiente:

NUMERO DE SEMANA	DÍAS QUE CONFORMAN LA SEMANA	ACTIVIDADES A DESARROLLAR	FECHA DE LA SESIÓN MESA DE TRABAJO	FECHA PARA PRESENTAR DOCUMENTOS PARA DISCUSIÓN DE LA MESA DE TRABAJO
1	Del 19 al 23 de octubre	Generalidades	23 de octubre con horario de 2:00 p.m. a 6:00 p.m	22 de octubre hasta las 7:00 p.m.
2	Del 26 al 30 de octubre	Acciones Preventivas	28 de octubre con horario de 2:00 p.m. a 6:00 p.m	26 de octubre hasta las 7:00 p.m.
3	Del 2 al 6 de noviembre	Acciones Preventivas	4 de noviembre con horario de 2:00 p.m. a 6:00 p.m	2 de noviembre hasta las 7:00 p.m.
4	Del 9 al 13 de noviembre	Acciones Concomitantes	11 de noviembre con horario de 2:00 p.m. a 6:00 p.m	9 de noviembre hasta las 7:00 p.m.
5	Del 16 al 20 de noviembre	Acciones Concomitantes	18 de noviembre con horario de 2:00 p.m. a 6:00 p.m	16 de noviembre hasta las 7:00 p.m.
6	Del 23 al 27 de noviembre	Acciones Concomitantes	25 de noviembre con horario de 2:00 p.m. a 6:00 p.m	23 de noviembre hasta las 7:00 p.m.
7	Del 30 de noviembre al 04 de diciembre	Acciones Posteriores	2 de diciembre con horario de 2:00 p.m. a 6:00 p.m	30 de noviembre hasta las 7:00 p.m.
8	Del 7 al 11 de diciembre	Acciones Posteriores	9 de diciembre con horario de 2:00 p.m. a 6:00 p.m	7 de diciembre hasta las 7:00 p.m.
9	Del 14 al 18 de diciembre	Redacción Final	16 de diciembre con horario de 2:00 p.m. a 6:00 p.m	

En relación con las sesiones de la Mesa rendimos el siguiente informe:

La Mesa de Trabajo se reunió los días 23, 28, y 30 de octubre de 2020, y los días 4,6, 11, 18 y 25 de noviembre de 2020, y el 2, 9 y 16 de diciembre de 2020, en cumplimiento del cronograma acordado. Todas las reuniones fueron simultáneamente presenciales y virtuales.

Dicha mesa acordó que una Comisión de la Mesa de Trabajo integrada por representantes de los accionantes, el Ministerio Público, representantes del Gobierno Nacional -Ministerio del Interior, Ministerio de Defensa, Policía Nacional y Secretaría Jurídica del Departamento



Administrativo de la de Presidencia de la República- y representantes de la Alcaldía Mayor de Bogotá, se reuniera para determinar lo acordado y no acordado por la Mesa de Trabajo en cuanto al título del Protocolo, la competencia para expedir el Protocolo, los considerandos del acto administrativo y el articulado del mismo.

La Comisión de la Mesa de Trabajo se reunió y sesionó día 25 de octubre de 2020, los días 20, 27 Y 29 de noviembre de 2020 y los días 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 26 Y 29 de diciembre de 2020. Las reuniones fueron simultáneamente presenciales y virtuales

Así mismo, la Comisión de la Mesa de Trabajo se reunió los días 30 y 31 de diciembre de 2020 y realizó la revisión final de Proyecto de acto administrativo a expedir por el Gobierno nacional. Se logró consenso total sobre el título del 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 PACIFICA CIUDADANA"

En contraste, la Comisión de la Mesa de Trabajo no logró consenso sobre las competencias del señor Presidente de la República para expedir el Protocolo. Que la Comisión de la Mesa de Trabajo logró consenso sobre los considerandos 1, 2, 3, 4, 5, 6, 8, 9, 11, 12, 13, 14, 15, 20, 21, 22, 23, 24, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47,48,49, 50, 51, 52, 53, 54 y 55.

Se logró consenso parcial sobre los considerandos 7, 10,16, 17 y 26 y se tuvo disenso sobre los considerandos 18, 19 y 25.

Los accionantes presentaron propuestas de articulado sobre (i) las causales, procedimientos y verificación en los casos de traslados por protección y capturas en las manifestaciones, y la participación de las organizaciones de Derechos Humanos en la verificación de las condiciones de detención; (ii) la participación en el Puesto de Mando Unificado - PMU de los convocantes las movilizaciones y de los organizaciones de Derechos Humanos, (iii) la modificación de la Resolución 3002 del 29 de junio de 2017 "Por la cual se expide el Manual para el Servicio en Manifestaciones y Control de Disturbios para la Policía Nacional", expedida por el Director General de la Policía Nacional, (iv) el establecimiento de criterios sobre la utilización de gases lacrimógenos y escopeta calibre 12, y (v) el establecimiento de criterios claros y completos sobre la elaboración de informes de los miembros de la Policía Nacional, (vi) la rendición de cuentas del señor presidente de la República ante la opinión pública cuando se presenten hechos relevantes de carácter nacional donde resulten lesionadas la vida e integridad de las personas por el uso de la fuerza, y la presencia del señor presidente de la República en la Mesa Nacional de Evaluación de las Garantías para las manifestaciones públicas.

Los representantes de la Alcaldía Mayor de Bogotá en la Mesa de Trabajo le solicitaron al Gobierno nacional la inclusión de (i) canales de comunicación entre el Puesto de Mando Unificado y representantes de la sociedad civil, tal y como lo establece la Resolución 1190 de 2018 expedida por el Ministerio del Interior; y (ii) lineamientos respecto a los traslados



por protección, en los términos indicados por la Corte Constitucional en jurisprudencia pacífica, especialmente la Sentencia C-281 de 2017.

El Gobierno nacional no acogió las propuestas de los accionantes relacionadas en precedencia por las siguientes razones: (i) las causales, procedimientos y verificación en los casos de traslados por protección y capturas en las manifestaciones, y la participación de las organizaciones de Derechos Humanos en la verificación de las condiciones de detención; no fueron incluidas porque la Sentencia de Tutela de segunda instancia STC7641-2020 del 22 de septiembre de 2020, de la honorable Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, Radicado 11001-22-03-000-2019-02527-02, magistrado ponente Luis Armando Tolosa Villabona,¹³ en el ordinal Sexto de la parte resolutive se ordenó "(...) a la Policía Nacional, Fiscalía y Procuraduría General de la Nación que, dentro de los treinta (30) días siguientes a la notificación de este fallo, expidan un protocolo que permita a las (sic) ciudadanos y organizaciones defensoras de derechos humanos y entidades vinculadas a las Naciones Unidas, realizar verificaciones en casos de capturas y traslado de personas, durante el desarrollo de cualquier clase de mitin, reunión o acto de protestas.", (ii) la participación en el Puesto de Mando Unificado de los convocantes las movilizaciones y de los organizaciones de Derechos Humanos, no se incluyó porque el Puesto de Mando Unificado - PMU es una instancia interinstitucional de toma de decisiones estratégicas y operacionales, y que el Protocolo creó las Mesas de Coordinación -artículo 12- Mesas en las cuales hay una participación activa de los organizadores de la manifestación, de las organizaciones de Derechos Humanos y de las Comisiones de Verificación - CV, espacio en el que se puede sugerir a las autoridades administrativas acciones que permitan la protección de los derechos individuales y colectivos; (iii) la modificación de la Resolución 3002 del 29 de junio de 2017 "Por la cual se expide el Manual para el Servicio en Manifestaciones y Control de Disturbios para la Policía Nacional", expedida por el Director General de la Policía Nacional, no se incluyó porque dicho acto administrativo regula asuntos relacionados con el servicio de la policía en manifestaciones públicas y control de disturbios, y no establece criterios frente al uso de la fuerza; (iv) el establecimiento de criterios sobre la utilización de gases lacrimógenos y escopeta calibre 12, no se incluyó porque el uso de gases lacrimógenos está regulado en la Ley 525 de 1999 "por medio de la cual se aprueba la "Convención sobre la prohibición del desarrollo, la producción, el almacenamiento y el empleo de armas químicas y sobre su destrucción" hecha en París el trece (13) de enero de mil novecientos noventa y tres (1993)", Ley declarada exequible por la honorable Corte Constitucional en Sentencia de constitucionalidad C-328 del 22 de marzo de 2000¹⁴ **y respecto al uso de la escopeta calibre 12, su uso se encuentra suspendido por decisión del director general de la Policía Nacional desde el 14 de enero de 2020;** y (v) el establecimiento de criterios claros y completos sobre la elaboración de informes de los miembros de la Policía Nacional y la rendición de cuentas por parte del Presidente de la República, no se incluyeron porque los informes se presentan cuando se hace uso de la fuerza, y de conformidad con el artículo 166 de la Ley 1801 de 2016 "Por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana", estos informes deben contener las circunstancias de tiempo, modo y lugar en el que se realizó el uso del medio de policía, y el desenlace de los hechos; en lo que respecta al actuar de la Policía Nacional son los Gobernadores y Alcaldes como primeras autoridades de policía los competentes para dar explicaciones públicas sobre el desarrollo de la actividad de policía

Calle 7 No. 6-54, Bogotá,
Colombia

PBX (57 1) 562 9300

Código Postal 11711

www.presidencia.gov.co





en su respectiva jurisdicción-artículo 42; y (vi) la presencia del señor presidente de la República en la Mesa Nacional de Evaluación de las Garantías para las manifestaciones públicas, no se consideró pertinente incluir porque la finalidad de la mesa determina que está conformada, entre otros por el ministro del Interior, ministro de Defensa Nacional en representación del gobierno Nacional.

Las propuestas presentadas por los representantes de la Alcaldía Mayor de Bogotá no fueron acogidas por las razones expuestas en los apartes (i) y (ii) expuestas en precedencia.

Finalmente, luego de casi 3 meses de trabajo y constancia por parte de la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República, de los altos funcionarios del Gobierno designados para conformar la mesa y de los accionantes, la ciudadanía interesada, la Alcaldía Distrital de Bogotá, la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo, el 31 de diciembre de 2020 se termina de redactar el Protocolo ordenado por la honorable Corte Suprema de Justicia y que posteriormente se convirtió en el Decreto 003 del 5 de enero de 2021 *"Por el cual 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 PACIFICA CIUDADANA"*

No sobra decir que los altos funcionarios del Estado responsables de representar al Gobierno nacional asistieron a todas y cada una de las sesiones ordinarias y extraordinarias convocadas por la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República, demostrando compromiso en la redacción del Protocolo y llenando de validez cada decisión de se tomaba en el articulado.

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 PACIFICA CIUDADANA" tiene cuatro (4) Capítulos:

I. Generalidades:	artículos 1 a 4
II. Protocolo de acciones preventivas:	artículos 5 a 24
III. Protocolo de acciones concomitantes	artículos 25 a 36
IV. Protocolo de acciones posteriores	artículos 37 a 44
Vigencia artículo 45	

El Capítulo 1. *"Generalidades"* del 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 PACIFICA CIUDADANA" establece (i) el objeto del Decreto, (H) la primacía del diálogo Y la mediación como forma de intervención en las protestas, (iii) 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, diferenciación, igualdad y no discriminación, y no estigmatización, en la actuación de las



autoridades de policía en manifestaciones públicas en los términos del artículo 198 de la Ley 1801 de 2016; y (iv) las definiciones de diálogo y mediación, uso de la fuerza, uso diferenciado de la fuerza, disuasión, pacífica, y acto de violencia física.

El Capítulo II "*Acciones preventivas*" establece (i) la noción de acciones preventivas, (ii) que a Policía Nacional a través de su ente rector de la educación, continuará con la formación, capacitación, actualización y entrenamiento en Derechos Humanos, principios básicos sobre el uso de la fuerza, Código de Conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, empleo de armas y dispositivos menos letales de todo el personal de la Institución, y demás temáticas que resulten afines y transversales a la manifestación pública y pacífica, de tal manera que conduzcan al policía a un actuar profesional soportado en la legislación nacional e internacional; (iii) que el presidente de la República cuando lo considere necesario podrá convocar los comités, mesas de coordinación, comisiones de verificación, Puesto de Mando Unificado u otras instancias de articulación, a fin llevar a cabo los procesos de diálogo y toma de decisiones que permitan resolver las situaciones que se presenten en el desarrollo de la manifestación pública; (iv) que previo a la realización de la manifestación pública y pacífica, el departamento, distrito o municipio activará un Puesto de Mando Unificado - PMU, considerado como una instancia de coordinación interinstitucional que tiene como objetivo articular, supervisar, tomar las acciones que considere necesarias para la garantía de los derechos ciudadanos tanto de aquellos que realizan manifestaciones pacíficas como de aquellos que no participan de ella, (v) que el Puesto de Mando Unificado, estará integrado por representantes de las siguientes entidades: Gobernación, cuando aplique, Alcaldía, Policía Nacional, Fiscalía General de la Nación, Procuraduría General de la Nación, Defensoría del Pueblo, Personería y Bomberos, (vi) la creación de la Mesa Nacional de Evaluación de las Garantías para las Manifestaciones Públicas como un espacio de evaluación de los escenarios de manifestación pública, su conformación, convocatoria y funciones; (vii) la creación de las Mesas de Coordinación por parte de los Gobiernos departamentales, distritales y municipales, previo al desarrollo de la jornada de manifestación, para atender las situaciones que se presenten en el desarrollo de la protesta pública y pacífica; su integración y funciones; (viii) la misión periodística y el derecho a la ciudadanía al registro y documentación de los hechos de acuerdo con el artículo 20 de la Constitución Política y con artículo 21 de la Ley 1801 de 2016, (viii) el Diálogo con las organizaciones de derechos humanos que realizan observación en las manifestaciones públicas y pacíficas, (ix) las comisiones de verificación (CV) de la sociedad civil y sus funciones, (x) la verificación de identificación, dotación y órdenes de servicio por parte del Ministerio Público, (xi) que cuando se requiera cualquier participación del Escuadrón Móvil Antidisturbios - ESMAD en eventos públicos se pondrá disposición del Defensor del Pueblo el listado de los comandantes o jefes de unidad del personal asignado para el servicio requerido e igualmente la Policía Nacional deberá designar un oficial superior común que sirva de enlace entre los agentes y el Defensor del Pueblo, (xii) el aviso de la realización de una jornada de protesta o movilización por los organizadores o movimientos sociales convocantes en concordancia con las Sentencias de la honorable Corte Constitucional C-024 de 1994 y C-009 de 2018, la fecha, hora y sitio del lugar en donde se va a ejercer el derecho a la manifestación pública y pacífica, y el posible recorrido; (xiii) que después del aviso a la alcaldía de la realización de una manifestación pública y pacífica, la alcaldía

**Calle 7 No. 6-54, Bogotá,
Colombia**

PBX (57 1) 562 9300

Código Postal 11711

www.presidencia.gov.co



Certificado
No. 809721



deberá informar a la Procuraduría, a la Defensoría del Pueblo y a la Policía Nacional para que activen sus protocolos internos de acompañamiento; y (ivx) que la primera autoridad de policía del departamento, distrito o municipio, procurará porque en el marco del Decreto 4366 de 2006 y el CONPES 3437 de 2006, se fortalezcan los Sistemas Integrados de Emergencias y Seguridad.

El Capítulo III. "*Acciones concomitantes*" establece (i) la noción de acciones concomitantes, (ii) que los gobernadores, alcaldes distritales y municipales, deberán disponer el acompañamiento de la movilización o concentración, además de la Policía Nacional, de los gestores de convivencia o funcionarios delegados, para que promuevan el diálogo, interlocución y mediación, a fin de generar la comunicación y la articulación con las autoridades en el desarrollo de las manifestaciones para evitar situaciones de conflicto, (iii) que cuando se presenten actos de violencia que alteren el orden público y la convivencia que pongan en riesgo la vida, la integridad de las personas y los bienes, la actuación de la Policía Nacional se realizará con la observancia plena de los principios de necesidad, gradualidad, proporcionalidad y racionalidad en el marco del mandato constitucional, legal y reglamentario; (iv) la actuación de las autoridades de Policía ante la ocurrencia de actos de violencia, (v) las autoridades de gobierno y de Policía deberán dar aviso previo del uso de la fuerza por parte de la Policía Nacional frente a actos de violencia, a las personas que están presentes en los lugares de las manifestaciones públicas, excepto en caso de inminente infracción penal o policiva, donde el policial debe actuar con base en el mandato constitucional, legal o reglamentario, (vi) las intervenciones diferenciales de la Policía Nacional; (vii) que el uso de la fuerza es el medio material, necesario, proporcional y racional, empleado por el personal uniformado de la Policía Nacional, como último recurso físico para proteger la vida e integridad física de las personas; (viii) la actuación de la fuerza disponible de la policía, (ix) la actuación del Escuadrón Móvil Antidisturbios - ESMAD, (x) la prohibición de armas de fuego para el personal uniformado de la Policía Nacional, que intervenga en manifestaciones públicas y pacíficas, (xi) que las Fuerzas Militares no intervendrán en operativos de control y contención en el marco de las manifestaciones públicas, salvo cuando se disponga la asistencia militar, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 170 de la Ley 1801 de 2016.

Por último, el Capítulo IV. "*Acciones posteriores*" del Protocolo establece (i) la noción de acciones posteriores, (ii) que las manifestaciones públicas terminarán cuando los manifestantes voluntariamente decidan retirarse de los espacios públicos en los que se han reunido y la congregación de las manifestaciones vayan disminuyendo paulatinamente o en aquellas situaciones en que deban ser disueltas por presentarse actos de violencia que alteren gravemente el orden público y la convivencia, (iii) la presentación de informes y comunicaciones públicas, (iv) que las autoridades administrativas y de policía efectuaran análisis de los resultados de las movilizaciones, las acciones desplegadas para garantizar el ejercicio del derecho a manifestarse pública y pacíficamente, así como el estado de las investigaciones adelantadas por el actuar de las autoridades de policía; (v) que el Alcalde o el Gobernador, según sea el caso, estarán en la obligación de rendir en un plazo que no supere los tres (3) meses, una explicación pública satisfactoria, a través de los medios de comunicación y las redes sociales institucionales, sobre las actuaciones administrativas adelantadas por el Gobernador y el Alcalde, y sobre las actuaciones de policía relacionadas



con el uso de la fuerza, cuando se tenga conocimiento de que miembros de la Policía Nacional hicieron uso de armas letales o menos letales que hayan causado daños a la vida o integridad personal de las personas en el marco, de las manifestaciones públicas; así como las investigaciones penales y disciplinarias iniciadas, su estado y las autoridades que actualmente conocen sobre las mismas; (vi) la difusión de canales de denuncia, y (vii) que la Inspección General de la Policía Nacional en la rendición de cuentas anualmente presentará un informe acerca de las quejas recibidas, tramitadas y sanciones disciplinarias impuestas por actuaciones en el desarrollo de la manifestación pública y pacífica.

Todo este fue el trabajo desplegado para cumplir las órdenes dictadas en la Sentencia de Segunda Instancia del 22 de septiembre de 2020, proferida por la Honorable Corte Suprema de Justicia. Es por esto que sin titubeos reiteramos que jamás hubo reparos para cumplir dicha providencia y que por el contrario, los altos funcionarios del Gobierno nacional a cargo de la redacción conjunta del protocolo hicieron todos los esfuerzos y asumieron una conducta de respeto, negociación y buscaron siempre la concertación, logrando un gran trabajo.

II. DE LA CONTESTACIÓN

La Presidencia de la República se limitará a presentar los siguientes argumentos los cuales le permitirán al juez de tutela *i)* dimensionar el ejercicio del derecho a la protesta en Colombia y la protesta pacífica no destructiva como la única protegida por el ordenamiento colombiano; *ii)* conocer los datos oficiales y hechos que arrojan las manifestaciones públicas en el país, así como las afectaciones a los derechos de terceros: vida, salud, alimentación, educación, movilidad, economía, orden público, seguridad, bienes y propiedad privada, etc.

1. FALTA DE LEGITIMACIÓN MATERIAL EN LA CAUSA POR ACTIVA POR IMPROCEDENCIA DE LA AGENCIA OFICIOSA

Quien acciona manifiestan en el escrito de tutela que actúan en nombre propio y como agente oficio de los *“ciudadanos que ejercen su derecho a la protesta pacífica en todo el territorio colombiano”*, pero habla en general de la garantía de la protesta de todos los que salen a las calles y hace afirmaciones frente a afectaciones ajenas o de terceros y no allega prueba siquiera sumaria de la supuesta afectación. Adicionalmente, no acreditó la imposibilidad de los agenciados, para acudir directamente ante el juez constitucional en busca de la protección de los derechos fundamentales invocados.

En relación con la Agencia Oficiosa el artículo 10 del Decreto 2591 de 1991, establece que a través de dicha figura una persona puede agenciar derechos ajenos cuando el titular de los mismos no esté en condiciones de promover su propia defensa, manifestándose dicha circunstancia en la respectiva solicitud. En este entendido, se deben demostrar los siguientes requisitos, para que opere la referida figura: (i) la manifestación de que se actúa en dicha calidad; (ii) **la prueba siquiera sumaria de la imposibilidad de que el agenciado o su representado actué por sí mismo**; (iii) no se requiere relación de

conexidad entre el agente y el agenciado; (iv) en lo posible debe existir ratificación de este último¹. (Subrayado fuera del texto original).

El accionante se presenta, sin probar siquiera sumariamente, la imposibilidad de los “*ciudadanos que ejercen su derecho a la protesta pacífica en todo el territorio colombiano*” para actuar por sí mismos y que no se encuentran en condiciones de ejercer su derecho de defensa, así como tampoco allegó la documentación que lo acredite para actuar en defensa de los intereses de éstos.

De conformidad con la Sentencia T-144 de 2019, la Corte Constitucional ha señalado que, frente a la agencia oficiosa, la norma dispone que la misma procede para los eventos en los que el titular del derecho no se encuentra en condiciones de promover su propia defensa, circunstancia que deberá manifestarse en la solicitud de amparo. El fundamento de esta figura se encuentra en los principios constitucionales (i) de la eficacia de los derechos fundamentales, de la prevalencia del derecho sustancial sobre las formas y de la solidaridad. (ii) La jurisprudencia de esa Alta Corporación, ha establecido como requisito de la agencia oficiosa que esté probada la imposibilidad del titular de los derechos de acudir directamente o por apoderado a los mecanismos judiciales existentes para propender por la salvaguarda de sus derechos fundamentales.

Este requisito está estrechamente ligado con el respeto a la autonomía de las personas, quienes válidamente y en el ejercicio de sus derechos pueden escoger no iniciar acción alguna o acudir a mecanismos diferentes a la tutela para buscar su protección. Así pues, en la sentencia T-312 de 2009, el Alto Tribunal, expuso que:

“...el ejercicio de la agencia oficiosa solo opera cuando el titular del derecho no puede asumir su defensa personalmente (o mediante apoderado), debido a que es la persona que considera amenazado un derecho fundamental quien decide, de manera autónoma y libre, la forma en que persigue la protección de sus derechos constitucionales, y determina la necesidad de acudir ante la jurisdicción. Estas consideraciones se desprenden directamente de la autonomía de la persona (artículo 16, C.P.) y del respeto por la dignidad humana (artículo 1º, C.P.), fundamento y fin de los derechos humanos...”

Ahora bien, uno de los elementos que el juez constitucional debe tener en cuenta a la hora de determinar la referida imposibilidad es la existencia de un estado de debilidad, como puede ser una enfermedad grave, o si el agenciado se trata de un sujeto de especial protección constitucional.

Sin embargo, estas circunstancias no son *per-se* prueba de la imposibilidad de acudir a la acción de tutela. Por lo tanto, no basta con demostrar la presencia de alguna debilidad o afectación, sino que es necesario que de las pruebas obrantes en el caso se pueda concluir que efectivamente el agenciado no puede interponer la tutela.

¹ Sentencia nº 13001-23-33-000-2014-00538-01(AC) de Consejo de Estado.



2. FUNDAMENTOS FÁCTICOS Y JURÍDICOS DE LA INTERVENCIÓN

En cumplimiento de sus obligaciones internacionales de garantizar y respetar los derechos humanos, el Estado colombiano reconoce el derecho a la reunión y manifestación pacífica y sin armas. Ahora bien, en artículo 37, la Constitución Política establece que: “[t]oda 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.”

Esta disposición constitucional representa un avance significativo frente a la Constitución de 1886, que incorporaba exclusivamente el derecho de reunión. Además, la Constitución de 1991 eliminó la facultad discrecional que tenían las autoridades para definir los casos en que podían disolver una reunión, y en su lugar, estableció que solo la ley podía instituir de manera expresa los límites al ejercicio del derecho a la manifestación pública y pacífica².

De manera particular, ha sostenido el Tribunal que los derechos consagrados en el referido artículo 37 de la Carta Superior, se constituyen, en realidad, en **una de las manifestaciones del derecho a la libertad de expresión** consagrado en la Constitución Política y en tratados internacionales que hacen parte del bloque de constitucionalidad, en razón a que materializan aspectos relacionadas con otros derechos humanos. En este sentido, ha resaltado que:

“el derecho de reunión es una manifestación colectiva de la libertad de expresión ejercida a través de una asociación transitoria, caracterizado por la doctrina científica como un derecho individual en cuanto a sus titulares y colectivo en su ejercicio, que pretende el intercambio o exposición de ideas, la defensa de intereses o publicidad de problemas o reivindicaciones, constituyendo, por lo tanto, un cauce del principio democrático participativo, cuyos elementos son: el subjetivo (una agrupación de personas), el temporal (su duración transitoria), el finalístico (licitud de la finalidad) y el real u objetivo (lugar de la celebración)”³.

Ahora bien, según lo ha previsto la propia jurisprudencia constitucional, el artículo 37 de la Constitución garantiza el derecho a reunirse, manifestarse y protestar pública y pacíficamente *“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 [constitucional] ‘toda parte del pueblo’”⁴.*

No obstante, por expresa disposición del mismo mandato constitucional, la garantía de ejercicio legítimo del aludido derecho de reunión, manifestación y protesta pública está sometido a la condición de que se lleve a cabo de forma pacífica, es decir, *“sin violencia,*

² Corte Constitucional, Sentencia C-009 de 2018, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado, párr. 31

³ Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-009 de 2018.

⁴ Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-742 de 2012.



*armas ni alteraciones graves del orden público*⁵, lo cual significa, en palabras de la propia Corte Constitucional, *“que sólo la protesta pacífica goza de protección constitucional”*⁶.

Sobre este particular, la Corte Constitucional en la Sentencia C-009 de 2018, precisó lo siguiente:

*“En este punto, se debe resaltar que el artículo 37 de la Constitución somete la protección de estos derechos en la esfera pública a condiciones **pacíficas**, lo cual excluye su ejercicio a través de medios violentos. Así, además de los mencionados elementos que son aplicables al artículo 37 de la Constitución (subjetivo, temporal, finalístico y real), el ejercicio de estos derechos solo se permite en esas condiciones. En concordancia, cabe enfatizar en que el elemento finalístico reseñado, exige la **licitud del objetivo de la reunión o manifestación**, lo cual refuerza la condición de que los derechos se ejerzan de forma pacífica. Tal condición constituye un presupuesto del goce de estos derechos que implica que la violencia, sin importar en qué momento se produzca, si como un exceso a lo que comenzó en términos pacíficos o como el objetivo de una manifestación particular, escapa de la garantía de los derechos, al salirse de su contorno material.”* (Negrilla por fuera del texto original).

Así entendido, lo ha sostenido el Tribunal constitucional, *“el ámbito irreductible de protección del derecho a la reunión, manifestación y protesta, es la conglomeración de personas, identificadas con fines comunes, cuyo fin es manifestarse –libertad de expresión- frente al funcionamiento del gobierno –control político-, a través de la presión en la calle y mediante un actuar pacífico y sin armas”*⁷.

De ese modo, el elemento finalístico que gobierna los derechos de reunión, manifestación y protesta, y que exige la licitud en su ejercicio, *“constituye un presupuesto del goce de estos derechos que implica que la violencia, sin importar en qué momento se produzca, si como un exceso a lo que comenzó en términos pacíficos o como el objetivo de una manifestación particular, escapa de la garantía de los derechos, al salirse de su contorno material”*⁸.

Precisamente, en la Sentencia C-742 de 2012, en la que la Corte Constitucional encontró ajustados a la Constitución los tipos penales de obstrucción de vías y perturbación en servicio de transporte público, colectivo u oficial, declarando su exequibilidad, la Corporación sostuvo que la consagración de tales delitos no desconocía el derecho a la protesta ni incurría en un exceso del margen de configuración normativa del Legislador en materia penal, en tanto que únicamente la protesta pacífica goza de protección constitucional. En esa dirección de sostuvo en el citado fallo:

*“(…) sólo la **protesta social pacífica** goza de protección constitucional. Las manifestaciones violentas no están protegidas ni siquiera prima facie por la Constitución. Y los artículos 44 y 45 (parcial) de la Ley 1453 de 2011 tienen esa orientación. Así, el artículo 44 excluye la tipicidad de las movilizaciones realizadas, con previo aviso, en el marco del orden*

⁵ *Ibídem*

⁶ *Ibídem*.

⁷ Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-223 de 2017.

⁸ Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-009 de 2018.



constitucional vigente (concretamente, el artículo 37 de la Constitución Política). El artículo 45 dice que es típico de perturbación en el servicio de transporte público, colectivo u oficial, el comportamiento de quien ‘por cualquier medio ilícito’ imposibilite la circulación. Recurrir a medios ilícitos, que conllevan violencia, sustrae en principio los comportamientos resultantes, del ámbito de protección del derecho a la manifestación.”

En igual sentido, la honorable Corte Suprema de Justicia en un fallo reciente amparó el derecho a la protesta de los accionantes advirtiendo previamente que *“El derecho a la protesta pacífica y no destructiva es un derecho fundamental en su dimensión estática y dinámica protegido por el ordenamiento interno, por la propia Constitución y por el derecho internacional de los derechos humanos”*. Así mismo, que *“(…) la protesta intolerante y violenta, no pacífica, que aboga por el discurso y la apología al odio, a la hostilidad, que patrocina la propaganda a favor de la guerra, que propende por el odio nacional, racial, religioso, y por la discriminación, o que incite a la pornografía infantil, al delito o al genocidio, no están protegidas por la Constitución”*⁹.

Ahora bien, en el marco del Paro Nacional que comenzó el 28 de abril, se reporta que, hasta el 4 de junio de 2021, se han realizado 12.478 actividades de protesta social en 862 municipios de los 32 departamentos, de las cuales se han llevado a cabo 6.328 concentraciones, 2.300 marchas, 3.190 bloqueos, 632 movilizaciones y 28 asambleas. Como se desarrollará en el presente informe, la gran mayoría de estas actividades se ha desarrollado de forma pacífica.

Del total de 12.478 actividades realizadas a la fecha, 11.060 han sido pacíficas, esto implica que el **89%** de las manifestaciones se han efectuado de manera pacífica, evidenciando la protección y el acompañamiento que se ha dado desde el Gobierno Nacional a la manifestación pacífica. Tan sólo en 1.418 ocasiones, correspondientes al **11%** del total, se han presentado disturbios o acciones violentas que afectan la convivencia, hechos que habilitan la intervención del ESMAD.

Esta descripción fáctica demuestra que el uso de la fuerza ha sido excepcional y se ha utilizado únicamente en los casos en que resultó necesaria la intervención de la policía, previo análisis a la legalidad, absoluta necesidad, proporcionalidad y racionalidad, con el fin de proteger los derechos humanos de la población contra amenazas graves e inminentes. En ese universo donde se ha usado la fuerza de manera excepcional, se ha hecho bajo los criterios de prevención, persuasión, disuasión, reacción y contención.

La doctrina institucional en casos de alteraciones a la convivencia, la seguridad o el orden público, en el marco de manifestaciones, privilegia el diálogo (Decreto 003 de 2021) a través de las diferentes autoridades, evitando al máximo el uso de la fuerza. Sin embargo, por su

⁹ Colombia, Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil. Sentencia de tutela de segunda instancia STC7641-2020 del 16 de septiembre de 2020. Expediente No. 11001220300020190252700.

gravedad, algunas conductas ameritan la intervención de la Policía para cumplir con su mandato constitucional y legal.

En ese sentido resulta obvio que el Gobierno Nacional distingue de manera clara para decidir la respuesta estatal en cada una de ellas, es diferente: i) manifestación pública, pacífica y sin armas, y ii) hechos de violencia grave que implican una amenaza inminente para la seguridad de las personas o que limitan desproporcionadamente el ejercicio de derechos y libertades.

En cuanto a la primera situación, esto es, la manifestación pública, pacífica y sin armas, se desarrolla la intervención articulada de las instituciones para realizar un acompañamiento a las manifestaciones, así como asegurar y garantizar el ejercicio de los derechos de los manifestantes. Además, se describen las diversas medidas que el Gobierno Nacional ha tomado para asegurar el ejercicio de la protesta pública y pacífica, y atender las necesidades que llevaron a los diversos sectores a manifestarse de manera pacífica, a través de diversas acciones de diálogo.

En tal sentido, el Gobierno Nacional ha sido enfático en su disposición de dialogar con los sectores que se están manifestando. De esta forma, se han dispuesto diversos mecanismos, instancias y espacios con el fin de llegar a un acuerdo en relación con los asuntos que llevaron a las manifestaciones pacíficas. Así, por ejemplo, se han sostenido diálogos a nivel nacional y territorial, con el objetivo de atender los reclamos de la sociedad, en el marco de lo cual se destaca la convocatoria del Presidente de la República a los Gobernadores y Alcaldes para que generaran espacios de diálogo con el fin de solucionar los conflictos que se vienen presentando. Lo anterior, en cumplimiento de las obligaciones internacionales del Estado relacionadas con la gestión pacífica de los conflictos sociales.

Ahora bien, en cuanto a la segunda situación enunciada, esto es, los hechos de violencia grave que implican una amenaza inminente para la seguridad de las personas o que limitan desproporcionadamente el ejercicio de derechos y libertades, se exponen las principales afectaciones a los derechos a la vida, la integridad personal, la salud, la propiedad, el trabajo, el desarrollo económico, entre otros.

Se insiste que frente a los hechos de violencia graves son los únicos en los que la Fuerza Pública ha tenido que intervenir y desplegar sus capacidades para restablecer el orden público. Por lo tanto, solo en aquellos eventos, se ha reaccionado a través de instrucciones específicas y acciones concretas para garantizar los derechos de todos los ciudadanos.

Es relevante mencionar que, durante el paro nacional, se ha confirmado que 19 civiles y 2 uniformados han fallecido. Adicionalmente, 1.106 civiles han resultado lesionados en



ciudades como Bogotá, Cali, Yumbo, Neiva, Medellín, Pasto y Popayán y otros municipios de Risaralda y Valle del Cauca. De otra parte, 1.253 policías (1.194 hombres y 59 mujeres) han sido lesionados.

Desde el 28 de abril de 2021, se han presentado 3.190 eventos de bloqueo que han afectado la libre movilidad a los habitantes del país, el abastecimiento de alimentos, medicinas y combustibles en 26 departamentos y 311 municipios del país. Las zonas con mayor concentración de bloqueos son: el departamento de Valle del Cauca con 1.130 (41,7%), el departamento del Cauca con 262 (8,2%), el departamento de Nariño con 190 (6%), el departamento del Huila con 184 (5,8%), departamento de Cundinamarca con 160 (5%) y la ciudad de Bogotá con 107 (3,4%).

Además, los bloqueos de vías impidieron la movilización de medicamentos, dispositivos, insumos y personal de salud. Cabe resaltar que esto provocó el desabastecimiento, especialmente de oxígeno, esencial para la atención de la pandemia, así como de insumos y reactivos para el procesamiento de muestras PCR y antígeno para Covid-19 en 73 laboratorios. Incluso, generó dificultades para la distribución de vacunas contra Covid-19 y el cierre de puntos de vacunación en algunos momentos durante el Paro Nacional en Bogotá y Cali.

En cuanto a los niños y niñas de preescolar, básica y media, se destaca que 4 millones de estudiantes beneficiarios del Programa de Alimentación Escolar han sido afectados por los bloqueos o está en riesgo la entrega de los insumos alimentarios. Esto representa el 71,4% del total de beneficiarios del programa.

Los bloqueos también han generado afectaciones a varios sectores económicos. El impacto en la economía de un día de paro equivale a un costo de COP 484,8 miles de millones (USD 134 millones). El impacto consolidado desde el 28 de abril al 4 de junio asciende a COP 11,9 billones (USD3,3 miles de millones).

Asimismo, se han afectado los derechos de acceso a agua potable y a vivir en condiciones salubres, debido a que los bloqueos en diferentes corredores viales del país llevaron a que el abastecimiento de insumos químicos necesarios para el tratamiento del agua, tanto para su potabilización como para el tratamiento de aguas residuales, no se pudiera realizar. Lo anterior, ha afectado la disponibilidad de insumos químicos en 22 prestadores de servicios de acueducto y alcantarillado. Estos prestadores suministran los servicios en 87 municipios, de 15 departamentos.

Por otra parte, durante el paro nacional se han presentado actos violentos contra bienes públicos y privados. Se han presentado hechos de relevancia en la afectación en contra de



instalaciones públicas como la incineración del Palacio de Justicia en Tuluá, Valle del Cauca; el incendio de la Gobernación de Nariño; la afectación a las instalaciones de la Fiscalía de Popayán, Cauca y de la Alcaldía Municipal de La Plata, Huila. En los casos de Popayán y Tuluá, estos actos violentos han generado la pérdida de expedientes judiciales, lo cual repercute en el acceso a la justicia.

Bajo las consideraciones anteriores tenemos que los bloqueos de carreteras y vías de comunicación, además de ser *per se* ilegales, incluso delictuales, atentan contra los derechos de las personas a la alimentación, la salud, el trabajo, la circulación, la seguridad personal y los derechos de los niños, entre otros. Potencialmente pueden configurar violaciones del derecho a la vida, como se ha materializado en al menos dos casos de muertes de bebés al interior de ambulancias detenidas por los bloqueos.

Los excesos y abusos generalizados en el ejercicio del derecho a la protesta social, los cientos de bloqueos en carreteras y vías de comunicación, y los miles de hechos de violencia, vandalismo y criminalidad desatados en el curso de las manifestaciones, constituyen en su conjunto una **grave alteración del orden público** en todo el territorio nacional, que comprometió, y sigue comprometiendo, la seguridad ciudadana y los derechos de las mayorías ciudadanas que no participaron en las protestas, así como los derechos de los que se manifiestan de manera pacífica.

Ante esta alteración clara y constatada del orden público, es que se tomaron determinaciones que permitieran cumplimiento de sus deberes constitucionales y legales y que eran necesarias para su restablecimiento en todo el territorio colombiano. La jurisprudencia de la Corte Constitucional definió el orden público en la sentencia C-802 del 2 de octubre de 2002, Magistrado Ponente Jaime Córdoba Triviño, Expediente R.E.-116, así:

“(…)

*A pesar de la multiplicidad de enfoques de que puede ser susceptible el concepto de orden público, lo cierto es que él remite a unas condiciones necesarias para el desenvolvimiento armónico y pacífico de las relaciones sociales y, en consecuencia, para la realización de los derechos y el cumplimiento de los deberes correlativos. **El orden público es un supuesto de la pacífica convivencia, es el escenario de desenvolvimiento normal de las relaciones entre el poder y la libertad.** De allí que el concepto de orden público se ligue siempre a las condiciones de seguridad, tranquilidad y salubridad requeridas para el despliegue de la vida en comunidad y para la afirmación de sus miembros como seres libres y responsables.*

Como espacio de reconocimiento de derechos y deberes, el orden público implica una referencia al sistema político y jurídico establecido pues éste es el resultado de la decisión de un pueblo de darse una organización determinada y constituye el desarrollo específico de aquella forma de organización por la que ha optado. De acuerdo con ello, el orden público, como conjunto de condiciones requeridas para la



pacífica convivencia, implica el reconocimiento del sistema jurídico como ámbito legítimo de regulación de la vida en comunidad. De allí que el orden público constituya el espacio de reconocimiento y afirmación de las libertades bajo la cobertura racionalizadora del derecho establecido.

(...)

En ese contexto, ya que el orden público suministra el escenario requerido para el desenvolvimiento de la vida en comunidad, es comprensible que sea el Presidente de la República el encargado de conservarlo en todo el territorio y de restablecerlo cuando fuere turbado. (La subraya y la negrilla fuera del texto original)

Bajo las consideraciones anteriores, las medidas adoptadas por el Gobierno Nacional son consistentes con la normatividad vigente y la jurisprudencia de la Corte Constitucional sobre las funciones y medidas presidenciales para preservar o restablecer el orden público y las medidas adoptadas en el mismo son plenamente consistentes con los estándares interamericanos de derechos humanos que forman parte del bloque de constitucionalidad.

Desde la perspectiva de la salud pública, cuya preservación también es un deber del Gobierno Nacional, las aglomeraciones poblacionales -consustanciales a las actividades del “paro”- son un factor científicamente comprobado de esparcimiento del coronavirus, y configuran eventos de “súper-contagio” masivos. Son, indudablemente, una de las principales causas del actual incremento exponencial en infecciones, hospitalizaciones y muertes que se han verificado en el país. El Gobierno Nacional tiene el deber de proteger la vida y la salud de las personas frente a este tipo de eventos masivos, haciendo uso de los medios de control que le confiere la Constitución. Este deber se torna de cumplimiento apremiante cuando las marchas y manifestaciones degeneran en turbas, asonadas y desórdenes violentos, que victimizan a toda la población colombiana.

La ciudadanía tiene derecho a la seguridad y a vivir en paz, y es un deber constitucional del gobierno procurar la satisfacción de ese derecho mediante los instrumentos que le otorga la Constitución, entre ellos el recurso legítimo a la Fuerza Pública dentro del marco jurídico -constitucional, legal y reglamentario- vigente.

También vale la pena reseñar que, se han iniciado los procesos disciplinarios adelantados por la Inspección General de la Policía Nacional y los procesos iniciados por la Justicia Penal Militar. Los miembros de la Policía Nacional están formados de manera adecuada para aplicar a cabalidad los protocolos de uso de la fuerza, con lo cual cuando existe un desconocimiento de los mismos, los hechos deben ser debidamente esclarecidos y, en su caso, juzgados y sancionados. En tal sentido, el Estado colombiano es el principal interesado en que los casos en los cuales miembros de la Fuerza Pública hayan incumplido los protocolos establecidos para enfrentar las perturbaciones al orden público, sean debidamente esclarecidos. Así, se reitera que la política del Gobierno Nacional es de cero tolerancia con las violaciones a los derechos humanos.



Respecto a las investigaciones a la fuerza pública hay 143 expedientes, 4 son investigaciones disciplinarias y 139 indagaciones preliminares.

2.1. Disciplinarias

2.1.1. Investigaciones disciplinarias adelantadas por la Inspección General de la Policía Nacional

Los miembros de la Policía Nacional están formados de manera adecuada para aplicar a cabalidad los protocolos de uso de la fuerza. El Estado colombiano es el principal interesado en que los casos en los cuales miembros de la Fuerza Pública hayan incumplido los protocolos establecidos para enfrentar perturbaciones al orden público sean debidamente esclarecidos. Todos los casos en los cuales tales faltas se hayan producido serán debidamente investigados, culminando en la aplicación de las sanciones de ley que correspondan.

El Gobierno Nacional tiene una política de cero tolerancia con las violaciones a derechos humanos por parte de integrantes de la Fuerza Pública. El Ministerio de Defensa y la Policía Nacional están prestos a contribuir en el desarrollo de las investigaciones.

La Inspección General de la Policía Nacional trabaja articuladamente con entes investigativos y de control, permitiendo fortalecer el componente investigativo disciplinario de la Institución y generar mayor efectividad en la aplicación de la norma en materia disciplinaria como mecanismo correctivo y preventivo para el mantenimiento de la integridad policial.

Ahora bien, al año la Policía Nacional de Colombia realiza en promedio 45 millones de procedimientos de seguridad ciudadana y operativos. Frente a ello del total de 171.000 uniformados en servicio activo, solamente el 0,04% presentan quejas por presunto abuso de autoridad. De este porcentaje 3.154 policías han sido destituidos y suspendidos hasta el momento. Lo anterior demuestra por un lado, el alto grado de profesionalismo, ética y formación de los policías y su apego a la ley y las normas, como la política de cero tolerancia por parte del Estado con este tipo de conductas.

- **Procesos Disciplinarios Policía Nacional**

El Régimen Disciplinario para la Policía Nacional se encuentra regulado en la Ley 1015 de 2006. Esta norma se orienta en la autonomía e independencia de las acciones judiciales o administrativas. También describe la conducta como faltas disciplinarias, las cuales son sancionadas, con el objeto de mantener y encausar la disciplina en los funcionarios,

observando las garantías contempladas en la Constitución Política y en el procedimiento señalado en la ley.

El Decreto 4222 del 23 de noviembre de 2006 “por el cual se modifica parcialmente la estructura del Ministerio de Defensa Nacional”, faculta y da vida jurídica y atribuciones como máxima autoridad disciplinaria al interior de la Policía Nacional, a la Inspección General de la Policía Nacional, por lo que ejercer vigilancia, control y seguimiento de las actuaciones disciplinarias que se adelanten al personal uniformado de la Institución, garantizando a los ciudadanos mecanismos de participación, recepción de quejas, solución de conflictos, vigilancia y veeduría sobre la forma de prestación del servicio de policía.

- **Inspección General Policía Nacional**

La Inspección General es la dependencia de la Policía Nacional encargada de asesorar al mando institucional en el direccionamiento del comportamiento ético de los servidores públicos que conforman la institución, mediante el desarrollo de las políticas y programas de prevención y control de conductas que afectan la integridad policial en la prestación del servicio policial.

En coordinación con la Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría y la Defensoría del Pueblo, la Inspección General de la Policía Nacional ha venido adelantando las acciones necesarias con aras a garantizar que el personal que integra la Institución cumpla con el propósito de proteger los derechos humanos de los ciudadanos.

En todo el territorio nacional la Inspección General cuenta con:

- 10 inspecciones delegadas.
- 56 oficinas de control disciplinario interno.
- 97 oficinas de atención al ciudadano.
- Otros canales dispuestos para la atención de los ciudadanos.

Una vez se tiene conocimiento de cualquier hecho que se puede constituir en una falta disciplinaria, sin dilación alguna se da inicio al proceso disciplinario correspondiente, realizando las indagaciones preliminares que permitan dar con los responsables y esclareciendo las circunstancias de modo, tiempo y lugar.

Además, para evidenciar mayor transparencia y celeridad al actuar policial, por las circunstancias en concreto, se realiza el cruce de información con las quejas allegadas de la Defensoría del Pueblo, del mismo modo, se realizan constantes monitoreos de denuncias en redes sociales y medios de comunicación.

Calle 7 No. 6-54, Bogotá,
Colombia
PBX (57 1) 562 9300
Código Postal 11711
www.presidencia.gov.co



Entre el **28 de abril al 04 de junio de 2021**, fecha de corte de este informe, se han abierto a nivel nacional 178 investigaciones por presuntas faltas disciplinarias, las cuales se encuentran distribuidas en las siguientes Oficinas con atribución disciplinaria en el territorio nacional por el factor de competencia:

INVESTIGACIONES	
INSPECCIÓN DELEGADA	CANTIDAD
Inspección Delegada No. 4 (Popayán – Cali).	70
Inspección Delegada No. 6 (Medellín).	19
Inspección Delegada No.8 (Barranquilla).	19
Inspección Delegada No.3 (Pereira).	19
Inspección Delegada No. 1 (Cundinamarca – Soacha).	18
Inspección Delegada Policía Metropolitana de Bogotá	17
Inspección Delegada No. 2 (Tolima – Neiva).	6
Inspección Delegada No. 7 (Villavicencio).	5
Inspección Delegada No. 5 (Cucuta-Bucaramanga).	3
Grupo Especial de Investigación (Inspector General).	2
TOTAL	178

Fuente: Inspección General actualizado 4 de junio 2021

- En el marco de las actividades adelantadas por la Inspección General, se logra evidenciar que, de las 16 conductas investigadas por esta entidad, el abuso de autoridad es la conducta de mayor reincidencia con un 49%, seguido por agresión física con un 18% y lesiones personales con un 10%, lo que denotaría un presunto exceso en el uso legítimo de la fuerza, que deben ser analizados en contextos, para lograr determinar la circunstancia de modo, tiempo y lugar.
- 13 investigaciones son por presunta conducta de homicidio.
- 2 por acoso sexual.
- 2 por pérdida de elementos.
- 1 por fuga de retenidos
- Otras conductas.

De igual forma de las 178 investigaciones abiertas hasta el 4 de junio de 2021, es importante señalar que:

- De los 39 procesos que se han cerrado:
 - 23 procesos fueron por el ejercicio del poder preferente por parte de la Procuraduría General de la Nación, perdiendo la Policía Nacional la competencia para investigarlas.



- 15 procesos fueron archivados ya que se logró establecer que no hubo responsabilidad disciplinaria en el actuar policial y los procedimientos estuvieron ajustados a la ley y los reglamentos.
- 1 proceso con fallo sancionatorio. La Inspección General impuso fallo sancionatorio consistente en suspensión e inhabilidad especial por el término de 95 días a un funcionario en el grado de Patrullero, quien fue hallado responsable por los hechos ocurridos el 1 de mayo de la presente anualidad, cuando quedó registrado en video y difundido a través de medio de comunicación City Tv, el uso de un arma fuego en la Estación de Transmilenio El Tintal ubicada en la ciudad de Bogotá D.C.
- Se continua con 139 investigaciones disciplinarias de las cuales:
 - 130 se encuentran en etapa preliminar a fin de verificar la ocurrencia de la conducta y determinar si es constitutiva de una falta disciplinaria o si se ha actuado bajo el amparo de una causal de exclusión de responsabilidad y establecer el autor de la misma.
 - 9 en audiencia pública disciplinaria.

2.1.2. Procuraduría General de la Nación

La Procuraduría General de la Nación es la encargada de iniciar, adelantar y fallar las investigaciones que por faltas disciplinarias se adelanten contra los servidores públicos y contra los particulares que ejercen funciones públicas o manejan dineros del estado, de conformidad con lo establecido en el Código Único Disciplinario o Ley 734 de 2002.

En el marco de las manifestaciones, la entidad elaboró la infografía denominada “Balance Paro Nacional 2021” con fecha de corte al 7 de junio de 2021. En este documento se registra que, hasta el momento se han realizado 172 acciones disciplinarias por hechos relacionados con las jornadas de protestas. De las cuales 11 son investigaciones disciplinarias y 161 son indagaciones preliminares.

Ahora bien, respecto a las investigaciones a la fuerza pública hay 143 expedientes, 4 son investigaciones disciplinarias y 139 indagaciones preliminares.

2.2. Penales

El Estado colombiano cumple con la jurisprudencia constitucional que establece que las violaciones a los derechos humanos son competencia de la jurisdicción ordinaria y no de la jurisdicción penal militar. También ratifica, respecto a la investigación y sanción de las violaciones a los derechos humanos, que se observarán estrictamente las garantías

judiciales consagradas en el artículo 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, especialmente, las que exigen un juez competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley.

2.3. Justicia Penal Militar

En Colombia la Justicia Penal Militar pertenece a la Rama Ejecutiva y es una entidad adscrita al Ministerio de Defensa, a través de la Unidad Administrativa Especial de la Justicia Penal Militar y Policial, tal como lo establece el Decreto 1768 de 2021, la cual cuenta con independencia, autonomía e imparcialidad, como órgano encargado de impartir justicia por expreso mandato constitucional y que, en virtud de ello, independiente a su vez del mando de la Fuerza Pública.

En este marco jurisdiccional, la Justicia Penal Militar y Policial, desde el 28 de abril del año en curso hasta el 4 de junio del presente año, ha iniciado diferentes investigaciones en contra de integrantes de la Policía Nacional por delitos conexos a la intervención policial en el restablecimiento del orden público a nivel nacional.

En este contexto, se presentan la estadística de las investigaciones que actualmente adelanta la Justicia Penal Militar y Policial, con el apoyo de la Dirección de Investigación Criminal e INTERPOL, en contra de integrantes de la fuerza pública:

- A la fecha se ha dado apertura a 40 investigaciones en la Jurisdicción Especializada:
 - 12 por presunto homicidio¹⁰.
 - 19 por presuntas lesiones personales.
 - 6 por presunto abuso de autoridad.
 - 2 por presunto peculado culposo.
 - 1 por presunto prevaricato por omisión.
- Así mismo, en el marco de las investigaciones se han vinculado formalmente tres Policías en la categoría oficiales.
- El 5 de junio del 2021, la Unidad Administrativa de la Justicia Penal Militar y Policial anunció en un comunicado que frente a los videos que han circulado en redes sociales por hechos ocurridos el 28 de mayo del 2021, en los cuales se observa

¹⁰ Estos procesos se encuentran en proceso de verificación y de investigación por parte de la Justicia Penal Militar y Policial. Se encuentran en etapa de instrucción, a fin de establecer las circunstancias de tiempo, modo y lugar y si los hechos fueron cometidos por parte de miembros de la fuerza pública con ocasión del servicio durante las manifestaciones sociales.



civiles haciendo uso de armas en presencia de uniformados de la Policía en la ciudad de Cali (barrio Ciudad Jardín), el Juzgado Penal Militar y Policial inició la Indagación Preliminar No. 4293 y vinculó a 7 miembros de la Institución por presunta responsabilidad en el delito de Prevaricato por Omisión.

- Hasta la fecha, la Jurisdicción Especializada ha realizado tres (3) capturas en relación con los siguientes casos de homicidio, así:
 - 2 capturas realizadas en la Metropolitana de Ibagué, por parte del Juzgado 188 de Instrucción Penal Militar, por el presunto homicidio del señor Santiago Andrés Murillo Meneses por los hechos ocurridos el 28 de abril de 2021, por parte de dos (2) oficiales de la especialidad de Vigilancia. Es importante aclarar que hace una semana se les otorgó la libertad a los oficiales, no obstante, siguen vinculados al proceso penal.
 - 1 captura en la ciudad de Bogotá D.C., por parte del Juzgado 144 de Instrucción Penal Militar, por el homicidio del joven Brayan Fernando Niño Araque presuntamente por parte de un (1) oficial superior en el grado de Mayor de la Policía Nacional adscrito al Escuadrón Móvil Antidisturbios (ESMAD), por los hechos ocurridos el 01 de mayo de 2021 en el municipio de Madrid (Cundinamarca).
 - El 5 de junio del 2021, la Unidad Administrativa de la Justicia Penal Militar y Policial anunció en un comunicado que frente a los videos que han circulado en redes sociales por hechos del 28 de mayo del 2021, en los cuales se observa civiles haciendo uso de armas en presencia de uniformados de la Policía en CALI barrio Ciudad Jardín un Juzgado Penal Militar y Policial inició la indagación preliminar No.4293 y vinculó a 7 miembros de la Institución por presunta responsabilidad en el delito de Prevaricato por Omisión
 - Finalmente, es relevante mencionar que en el marco del Paro Nacional 2021, no se ha presentado una sola queja o denuncia sobre la actuación de las Fuerzas Militares bajo la implementación de la figura de Asistencia Militar.

Es importante precisar, que de acuerdo con la normatividad penal militar se exceptúan el genocidio, la tortura y la desaparición forzada, por ser delitos considerados de lesa humanidad que hacen perder la relación del servicio con la conducta y cuyo juzgamiento lo debe efectuar la Justicia Ordinaria.



Finalmente, cabe mencionar que la Corte Constitucional también expreso que “[s]i sustancialmente la actividad en concreto se halla desarticulada de una función legítimamente considerada, el resultado punible, producto de esa conducta, ya no será un delito de competencia de la jurisdicción penal militar, sino que tendrá carácter común y será objeto de investigación y juzgamiento por las autoridades ordinarias”.

Lo anterior, garantiza que de conformidad con el cumplimiento de la jurisprudencia constitucional e internacional en caso de graves violaciones a los derechos humanos la competencia es de la jurisdicción ordinaria y no de la justicia penal militar.

2.4. Fiscalía General de la Nación

La Fiscalía General de la Nación mediante documento denominado “INFORME SOBRE LAS ACTUACIONES INVESTIGATIVAS Y DE INTERLOCUCIÓN QUE HA LLEVADO A CABO LA FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN, CON OCASIÓN DE LOS HECHOS OCURRIDOS EN EL MARCO DEL PARO NACIONAL” remitió la información pertinente sobre las actuaciones investigativas y de interlocución que ha llevado a cabo esta Entidad, con ocasión de los hechos ocurridos en el marco del Paro Nacional, desde el 28 de abril de 2021 hasta el 6 de junio de 2021. Dicho informe fue presentado a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

Al respecto, la política del Gobierno Nacional frente a lo anteriormente reseñado se establece dentro la Política Marco de Convivencia y Seguridad Ciudadana¹¹:

1. “La protesta es un derecho sagrado y debe ser objeto de garantía y respeto por el Estado. Su ejercicio es pacífico y en el marco del ordenamiento jurídico.
2. La violencia y el vandalismo no son parte de la protesta, constituyen delitos. La Constitución ordena proteger los derechos ciudadanos y perseguir al delincuente.
3. En consonancia con esto, la Política contempla: Los gobernadores y alcaldes como primeras autoridades de policía en los departamentos, distritos y municipios deben garantizar el derecho a la protesta, facilitar las expresiones ciudadanas pacíficas que en ejercicio de dicho derecho se efectúen.
4. La Policía Nacional deberá cumplir su función constitucional respecto a aquellas manifestaciones que constituyan ejercicio del derecho de protesta, con un enfoque de protección y garantía del mismo.

¹¹ Ministerio de Defensa Nacional. Diciembre de 2019, Bogotá - Colombia
Calle 7 No. 6-54, Bogotá,
Colombia
PBX (57 1) 562 9300
Código Postal 11711
www.presidencia.gov.co



5. Los disturbios, actos de violencia, vandalismo no constituyen derecho a la protesta, sino, por el contrario, se trata de conductas que afectan el ejercicio de ese derecho, al igual que los derechos de los demás ciudadanos. Corresponde en esos eventos a la Policía Nacional actuar para defender el derecho a la protesta y proteger los derechos de la ciudadanía.
6. Se deberá fortalecer la formación de sus integrantes en el uso de la fuerza en el marco jurídico de los derechos humanos y como última alternativa”.

De esta forma, el Gobierno Nacional desde sus Políticas de Defensa y Seguridad y Marco de Convivencia y Seguridad Ciudadana ha establecido que el respeto por los derechos humanos es un presupuesto de la acción eficaz del Estado. De tal manera, este gobierno rechaza tajantemente actuaciones por parte de miembros de la Fuerza Pública que no se realicen bajo un estricto apego de los derechos humanos. La política es de cero tolerancia con estas actuaciones y para ello el Sector Defensa cuenta con una Política Integral de derechos humanos y derecho internacional humanitario desde hace más de una década que ha sido replicada y es permanentemente aplicada en todos los niveles del mando de la Fuerza Pública.

Por otra parte, la instrucción emitida por el Decreto 575 de 2021 a los alcaldes y gobernadores de territorios particularmente afectados por la violencia en el “paro nacional”, en el sentido, entre otras instrucciones, de que se coordine la asistencia militar, como un medio de policía para la preservación del orden público en sus respectivas jurisdicciones, son consistentes con los estándares jurídicos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos en materia del recurso a las fuerzas armadas para preservar la seguridad ciudadana.

La Convención Americana sobre Derechos Humanos es un tratado internacional ratificado por Colombia que, a la luz de lo dispuesto en el Artículo 93 de la Constitución, se incorpora al bloque de constitucionalidad. La Corte Interamericana de Derechos Humanos, que es el intérprete autorizado de las disposiciones de la Convención Americana, ha fijado su jurisprudencia sobre el tema del recurso a la Fuerza Pública para el cumplimiento de las funciones de preservación del orden público y la seguridad ciudadana en cuatro sentencias: (1) *Montero Aranguren y otros (Retén de Catia) v. Venezuela* [2006], (2) *Cabrera García y Montiel Flores v. México* [2010], (3) *Osorio Rivera v. Perú* [2013], y más recientemente, (4) *Alvarado Espinosa y otros v. México* [2018]. En estos fallos, ha trazado y aplicado las siguientes **reglas**:

- Los Estados tienen la obligación convencional de garantizar la seguridad, mantener el orden público y perseguir los delitos cometidos en su jurisdicción, bajo los Artículos 1.1 (obligación de respetar los derechos humanos) y 2 (deber de adoptar disposiciones de derecho interno) de la Convención Americana.



Ello se articula con lo dispuesto en el Artículo 32.2 de dicha Convención, según el cual *“los derechos de cada persona están limitados por los derechos de los demás, por la seguridad de todos y por las justas exigencias del bien común, en una sociedad democrática”*.

- Para hacer frente a fenómenos que amenacen la seguridad, estabilidad y gobernabilidad democrática de los Estados, las autoridades deben actuar en todo momento dentro de los límites, y conforme a los procedimientos, que les permitan preservar simultáneamente tanto la seguridad pública como los derechos humanos. Su poder para preservar el orden público no es ilimitado, pues tienen el deber, en todo momento, de aplicar procedimientos conformes a Derecho y respetuosos de los derechos fundamentales, a todo individuo que se encuentre bajo su jurisdicción.
- Las fuerzas armadas pueden participar en tareas de control de alteraciones al orden público, pero su participación está sujeta a claros límites y reglas. *Por regla general, la participación de las fuerzas armadas en tareas ajenas a aquellas relacionadas propiamente con los conflictos armados, para enfrentar situaciones de criminalidad o violencia interna, debe limitarse al máximo y responder a criterios de estricta excepcionalidad.*
- Adicionalmente, el Estado debe brindar recursos sencillos y expeditos para denunciar la violación de los derechos humanos, y tales denuncias se deben ventilar ante la jurisdicción ordinaria, y no ante la jurisdicción penal militar. Las denuncias deben ser efectivamente investigadas, y dado el caso, los responsables deben ser juzgados y sancionados.

A la luz de estas pautas internacionales, la Presidencia de la República considera que las medidas adoptadas en el Decreto 575 del 28 de mayo de 2021 son plenamente coherentes con las obligaciones internacionales de Colombia bajo la Convención Americana. En efecto, el recurso a la Fuerza Pública que en dicho decreto se le instruye a los gobernadores y alcaldes del país se caracteriza por los siguientes rasgos:

- Es extraordinario, pues responde a una alteración excepcional y grave del orden público en todo el territorio nacional, tal como se expone en la parte motiva del Decreto 575 de 2021, en concordancia con las normas de la ley 1801 de 2016.
- Mantiene la posición subordinada de la Fuerza Pública a las autoridades civiles, pues son los alcaldes y los gobernadores los principales llamados a efectuar la coordinación que sea del caso con las autoridades militares de su jurisdicción con miras a preservar el orden público turbado.
- Se ejerce dentro de la regulación constitucional, legal y reglamentaria propia de las Fuerzas Militares en Colombia.



- Está sujeta a los controles ordinarios provistos por el ordenamiento jurídico nacional tanto a nivel interno de las Fuerzas Militares como ante los órganos judiciales y de control.

3. AUSENCIA DEL REQUISITO DE SUBSIDIARIEDAD. El Decreto 575 del 28 de mayo de 2021 es un acto de carácter general. Existe otro mecanismo de defensa. Improcedencia de la acción de tutela.

La jurisprudencia constitucional ha reiterado el carácter residual y subsidiario de la acción de tutela y su improcedencia cuando existen otros medios o mecanismos de defensa judicial -salvo que se instaure como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable- mediante los cuales puede lograr protección contra la amenaza o violación de un derecho fundamental producido por la actuación ilegítima de una autoridad pública.

En ese sentido la Corte Constitucional ha confirmado el carácter extraordinario y residual de la tutela en consideración a que su procedencia está sujeta a los límites mismos que impone la existencia de las demás jurisdicciones ordinarias y especiales, así como las acciones, recursos y procedimientos establecidos en el ordenamiento jurídico para la resolución de los diferentes asuntos. Al respecto, la Sentencia T-215 del 2 marzo de 2000 señala¹²:

“(…)

En efecto, según lo establece el artículo 86 de la Carta Política de 1991 y la jurisprudencia de esta Corte, la acción de tutela es una garantía y un mecanismo constitucional de protección directa, inmediata y efectiva de los derechos fundamentales de las personas, cuando quiera que resulten vulnerados o amenazados por la acción u omisión de cualquier autoridad pública o de los particulares, en determinados casos, salvo que existan otros medios de defensa judicial que los mismos resulten ineficaces, así como en el evento de un perjuicio irremediable que vuelva urgente su utilización en la modalidad transitoria, para dar lugar a órdenes de inmediato cumplimiento que permitan contrarrestar dicho efecto, hasta tanto la autoridad correspondiente decida el fondo del asunto.

De esta manera, la acción de tutela presenta un carácter extraordinario y residual por cuanto su procedencia está sujeta a los límites mismos que impone la existencia de las demás jurisdicciones ordinarias y especiales, así como las acciones, recursos y procedimientos establecidos en el ordenamiento jurídico para la resolución de los diferentes asuntos. *La jurisdicción constitucional no configura, entonces, ni la tercera instancia de las demás jurisdicciones ni el mecanismo de sustitución permanente de los jueces en el ejercicio de sus funciones; por el contrario, su finalidad es la de servir de garante de la integridad y vigencia del ordenamiento constitucional, lo cual supone conciliar la defensa del patrimonio jurídico de las personas de orden ius fundamental con el respeto al ámbito de acción de las jurisdicciones constitucional y legalmente establecidas”.*

¹² Colombia. Corte Constitucional. Sentencia T-215 de 2 de marzo de 2000, magistrado ponente Álvaro Tafur Galvis.



En adición, ha explicado la citada Corporación que la acción de tutela busca “asegurar la eficacia prevalente de los derechos fundamentales en todos los ámbitos en los cuales dichos derechos puedan resultar vulnerados -incluyendo el ámbito judicial-, que procederá solo cuando se hubieren agotado todos los medios ordinarios o extraordinarios para su defensa o, excepcionalmente, cuando la protección resulte urgente para evitar un perjuicio irremediable.”¹³

De ahí que la ya decantada jurisprudencia de la Corte Constitucional siga la regla establecida en el artículo 6 del Decreto 2591 de 1991, según el cual la acción de tutela no procederá.

“1. Cuando existan otros medios de defensa judiciales, salvo que aquélla se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. La existencia de dichos medios será apreciada en concreto, en cuanto a su eficacia, atendiendo las circunstancias en que se encuentra el solicitante.”

Ahora bien, para que exista un perjuicio irremediable que habilite la procedencia de la acción de tutela la Corte Constitucional¹⁴ ha sostenido que es necesario demostrar: a) que existe una amenaza inminente sobre un derecho fundamental; b) que la protección se requiera de manera urgente para conjurar dicha amenaza; y, c) que el daño que se puede generar sobre un derecho fundamental es grave e irreparable.

Bajo estas consideraciones, puede afirmarse que la tutela de la referencia no cumple con el requisito de subsidiariedad, por lo que es improcedente.

En el escrito de tutela se exponen varios reparos de índole constitucional y legal en contra del Decreto 575 del 28 de mayo de 2021, pero ninguno de ellos valida el que se instaure acción de tutela por cuanto no busca evitar un perjuicio irremediable. En ese orden, el Gobierno nacional logrará probar que no se acreditó la ocurrencia de un perjuicio irremediable y que la expedición del decreto objeto de controversia de manera alguna ha puesto en riesgo a los accionantes o a la ciudadanía en sus acciones en contra del delito y en la búsqueda del restablecimiento del Orden Público en los territorios.

Por otra parte, si quien acciona estima que con la expedición del Decreto 575 del 28 de mayo de 2021 se está incurriendo en infracción directa de la Constitución podrá, en cualquier tiempo, solicitar por sí, o por medio de representante, que se declare la nulidad del decreto de carácter general que fue dictado por el Gobierno Nacional, pero no acudir a la Acción de Tutela para buscar un resultado por parte de un juez que no cuenta con las competencias para evaluar la presunta infracción. Y, si considera que con la expedición del decreto en cita se le causó un daño, o le causó daños a terceros, puede acudir a la acción de reparación directa en la jurisdicción de lo contencioso administrativo, conforme con la

¹³ Colombia. Corte Constitucional. Sentencia C-590 de 8 de junio de 2005, magistrado ponente Jaime Córdoba Triviño, Expediente D-5428.

¹⁴ Colombia, Corte Constitucional, Sentencia T-225 del 15 de junio de 1993, magistrado ponente Vladimiro Naranjo Mesa, Expediente T-7984. La doctrina constitucional sobre cuando tiene lugar la ocurrencia de un perjuicio irremediable se encuentra en esa providencia. La posición adoptada en dicho fallo ha sido reiterada de manera uniforme por la jurisprudencia constitucional hasta la fecha.

cual se puede “demandar directamente la reparación del daño antijurídico producido por la acción u omisión de los agentes del Estado”¹⁵.

Por la fuerza ejecutoria que tiene el Decreto 575 de 2021, no se avisa que exista una vulneración de tal magnitud que implique necesariamente su suspensión para salvaguardar los derechos fundamentales que se encuentran en discusión o en amenaza de vulneración. Al respecto, basta con remitirnos a la argumentación desarrollada en el escrito de tutela para concluir que la discusión es de fondo frente al acto administrativo y en ese sentido, se hace ilusoria la protección de tutela y no existe para el Despacho argumento alguno para justificar su intervención por encima de la del juez competente.

En contraste, la acción de tutela no puede convertirse en el mecanismo por medio del cual se le impide y define al Gobierno Nacional la forma en que debe ejercer sus potestades y el cumplimiento deber de mantener el Orden Público en todo el país, en especial porque el Decreto 575 de 2021 se expidió en estricta sujeción de la Constitución y de las demás normas que ordenan garantizar la seguridad, mantener el orden público y seguir luchando contra el delito dentro del marco de sus funciones y competencias.

De ese modo, le asiste a quien acciona el deber de activar los mecanismos ordinarios existentes para darle el trámite debido y efectivo a sus reclamaciones. Desconocer tal postulado es desnaturalizar la concepción de la acción constitucional como un mecanismo subsidiario de protección, máxime cuando no se evidencia que de un examen de fondo se aprecie habilitación alguna para que el Juez Constitucional entre a resolver asuntos propios que se deben discutir mediante otros medios judiciales o extrajudiciales, pues son estos los expedidos para que se estudie de fondo la constitucionalidad o no del Decreto 575 del 28 de mayo de 2021.

Lo que resulta más relevante, el accionante cuenta dentro de la acción de nulidad por inconstitucionalidad con la posibilidad de solicitar que se decrete como medida provisional la suspensión del Decreto en cita, como mecanismo transitorio mientras el juez idóneo inicia el estudio de la constitucionalidad del decreto de carácter general.

Bajo las anteriores consideraciones expuestas es importante que el Despacho a través de su decisión, que es una forma de lenguaje y una herramienta para cambiar la cultura, recuerde a **i)** quienes salen a las calles a manifestarse que sus derechos pese a permitir la disrupción, no autoriza su uso desproporcionado, violento, permanente y que suprime el ejercicio de los derechos a terceros y que en medio de una crisis hospitalaria y económica producto de la pandemia lo entendible era el descontento, que es el descontento y la angustia de todos, pero que exigía actos humanos y de solidaridad que jamás hubieran permitido todas las devastadoras cifras que anteriormente se reseñaron y que sin lugar a dudas ahondan aún más nuestros problemas como país y **ii)** a todos recordarles que solo el 11% de las manifestaciones fueron violentas y requirieron intervención, pero casi 13 mil

¹⁵ Colombia, Ley 1437 de 2011, Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, artículo 140.

manifestaciones públicas pacíficas gozaron de protección y garantías, lo que confirma que estamos en una democracia garante de los derechos humanos.

III. SOLICITUD

Respetuosamente, solicito que se **NIEGUE** el amparo solicitado por cuanto no se ha vulnerado ninguno de los derechos fundamentales de quien acciona y el Gobierno nacional y las autoridades territoriales pese a todo esfuerzo no han podido restablecer el Orden Público y dependen de las personas que ejercen el derecho a la protesta pacífica, quienes además tienen la obligación de oponerse a los bloqueos y no permitir el desabastecimiento de varios territorios del país y ordenar que los mismos se levanten. Sumada la necesidad de negociar y estar en disposición para dialogar y entender que el Orden Público y su mantenimiento, así como el abastecimiento del país son un imperativo para todas las autoridades territoriales y nacionales y esa obligación no es negociable, en su defecto se declare improcedente la acción de tutela por falta de legitimación en la causa por activa y/o la improcedencia de la acción de tutela por incumplimiento del requisito de subsidiariedad.

IV. NOTIFICACIONES

Se recibirán en la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República, Casa de Nariño, Carrera 8 No. 7-26 de Bogotá, D.C. y/o al correo electrónico notificacionesjudiciales@presidencia.gov.co

V. ANEXOS

- Resolución No. 0048 de 17 de enero de 2018 del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.

De usted, con el debido respeto,

@Firma
MARIA CAROLINA ROJAS CHARRY
Asesora



Clave:q88dVvX9Y4

Elaboraron: Eduar Vera, Abogado DAPRE
Revisó y aprobó: María Carolina Rojas Charry, Apoderada Presidencia de la República