



**ACCIÓN DE TUTELA / CONFIGURACIÓN DE LA COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL / DERECHO FUNDAMENTAL A LA PROTESTA PACÍFICA / PARO NACIONAL / APLICACIÓN EXTENSIVA DE LA DECISIÓN DE LA ACCIÓN DE TUTELA / SENTENCIA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA – Sentencia 7641-2020 amparó el derecho a la protesta pacífica a todos los ciudadanos / EFECTOS DE LA SENTENCIA DE TUTELA – Se hizo extensiva a todos los ciudadanos / IMPROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE TUTELA POR INCUMPLIMIENTO DEL REQUISITO DE SUBSIDIARIEDAD / PROCEDENCIA DEL INCIDENTE DE DESACATO – Para solicitar el cumplimiento del fallo de la acción de tutela**

En el caso concreto del [actor], si bien no fungió como accionante en la solicitud de amparo que culminó con la sentencia del 22 de septiembre de 2020, lo cierto es que, como quedó expuesto en el numeral 2.8. de esta providencia, la Corte Suprema de Justicia – Sala de Casación Civil hizo extensivos los efectos de la protección del derecho a la protesta pacífica a todos los ciudadanos. En este punto, se resalta que la gran mayoría de las personas que presentaron incidentes de desacato y solicitaron el cumplimiento de la sentencia del 22 de septiembre de 2020 no fungieron como accionantes, sin embargo, la Corte Suprema de Justicia – Sala de Casación Civil atendió a sus argumentos para decretar pruebas complementarias en el trámite del incidente de desacato y remitió las peticiones al Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá – Sala Civil. Lo anterior, significa que, en efecto, los titulares del derecho fundamental consagrado en el artículo 37 de la Constitución están legitimados para promover un incidente de desacato para obtener el cumplimiento de la sentencia proferida por la Corte Suprema de Justicia – Sala de Casación Civil el 22 de septiembre de 2020. Por otra parte, en las pretensiones que se estudien de fondo, si se advierte que existe una amenaza cierta e inminente se adoptarán las decisiones que en mayor medida protejan y reivindiquen los derechos fundamentales que invocó el accionante, en especial, el de la protesta pacífica. Precisada la metodología de estudio, la Sala procede con su análisis: 2.9.1. “PRIMERO: Se ordene al GOBIERNO NACIONAL – IVAN DUQUE MARQUEZ PRESIDENTE DE LA REPUBLICA – EJERCITO NACIONAL GENERAL ZAPATEIRO SIJIN – VIGILANCIA Y CONTROL – MINISTERIO DE DEFENZA NACIONAL – MINISTERIO DEL INTERIOR Y DE JUSTICIA – MINISTERIO DE LAS TIC, que de forma inmediata efectúen todas las gestiones necesarias para garantizar y proteger el derecho de reunión y manifestación pacífica, que se presenta en sus jurisdicciones mientras que se tome una decisión de fondo”. Respecto de esta pretensión hay cosa juzgada constitucional. En efecto, como se puso de presente en el numeral 2.8. de la parte considerativa de esta providencia, la Corte Suprema de Justicia – Sala de Casación Civil profirió la

sentencia del 22 de septiembre de 2020 mediante la cual se protegió el derecho fundamental a la protesta pacífica y sus efectos se hicieron extensivos a todas las personas que en un futuro ejercieran la garantía consagrada en el artículo 37 de la Constitución. Eso significa que, en principio, las autoridades accionadas deben garantizar el derecho a la protesta pacífica de las personas que participan en las manifestaciones que se adelantan en varias ciudades del país desde el 28 de abril de 2021. Ahora, si el accionante considera que ello no se está cumpliendo, cuenta con el incidente de desacato para poner de presente esta inconformidad ante el Tribunal Superior de Bogotá – Sala Civil y solicitar que se adopten las decisiones necesarias para que se cumpla con la protección del derecho fundamental a la protesta pacífica. En ese orden de ideas, no se cumple con el requisito de subsidiariedad respecto de esta pretensión y, por ello, habrá que declararse su improcedencia.

**ACCIÓN DE TUTELA / CONFIGURACIÓN DE LA COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL / DERECHO A LA MANIFESTACIÓN PACÍFICA - Acompañamiento de la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo para su ejercicio legítimo / IMPROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE TUTELA POR INCUMPLIMIENTO DEL REQUISITO DE SUBSIDIARIEDAD / PROCEDENCIA DEL INCIDENTE DE DESACATO – Para poner de presente la inconformidad y solicitar que se adopten las decisiones necesarias para que se haga acompañamiento a los manifestantes por parte de la Procuraduría General de la Nación y de la Defensoría del Pueblo**

“SEGUNDO: Se ordene al GOBIERNO NACIONAL – IVAN DUQUE MARQUEZ PRESIDENTE DE LA REPUBLICA – EJERCITO NACIONAL GENERAL ZAPATEIRO SIJIN – VIGILANCIA Y CONTROL – MINISTERIO DE DEFENZA NACIONAL – MINISTERIO DEL INTERIOR Y DE JUSTICIA – MINISTERIO DE LAS TIC que coordinen y garanticen el ejercicio de los veedores de derechos humanos dentro de las manifestaciones pacíficas y especialmente, su trabajo en el momento de las alteraciones del orden público” Respecto de esta pretensión hay cosa juzgada constitucional, por las razones que se exponen a continuación: En el numeral séptimo de la sentencia proferida por la Corte Suprema de Justicia – Sala de Casación Civil el 22 de septiembre de 2020, se ordenó: “SÉPTIMO: ORDENAR al Ministerio Público y la Defensoría del Pueblo que, dentro de los treinta (30) días siguientes al enteramiento de este fallo, diseñen planes de fácil acceso para el acompañamiento y asesoría jurídica para las personas que, en actos de protestas resulten o, se hayan visto afectadas en ellas, brindando apoyo en tal sentido para acudir, incluso, a instancias internacionales cuando a ello hubiere lugar.” Por otra parte, la Defensoría del Pueblo y la Procuraduría General de la Nación, en sus intervenciones, aseguraron que “para dar cumplimiento a la orden contenida en el numeral séptimo” de la sentencia de la sentencia del 22 de septiembre de 2020 expidieron de manera conjunta la “Guía de acompañamiento a las movilizaciones ciudadanas: Alcance e Intervención del Ministerio Público”. Al respecto, en la página 20 del referido documento, se indicó: “Con el propósito de generar escenarios de cohesión y participación social en el país, resulta de vital importancia el acompañamiento de la Procuraduría General de la Nación y de la Defensoría del Pueblo en la garantía del ejercicio legítimo del derecho a la manifestación pacífica, establecido en el artículo 37 de la Constitución Política, antes, durante y después de la misma. Por tal motivo, la Procuraduría General de la Nación desde sus tres ejes misionales, preventivos, de intervención y disciplinarios, según sea el caso, acompañará de forma inmediata las manifestaciones convocadas por la ciudadanía que, según el modelo de Estado social y democrático de derecho, permite su materialización. Este acompañamiento se realiza con el objetivo de tener una respuesta oportuna y

garante de derechos, activando las acciones en materia preventiva, disciplinaria o de intervención judicial, si las circunstancias de los hechos así lo demandaren. Por su parte, la Defensoría del Pueblo ha diseñado planes de fácil acceso con el fin de acompañar los ciudadanos antes, durante y después de la protesta y, de ser necesario, brindar la asesoría jurídica, incluso en instancias internacionales, cuando hubiere lugar.” Lo anterior significa que, en principio, la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo deben acompañar las protestas y manifestaciones públicas que se adelantan en varias ciudades del país desde el 28 de abril de 2021, con el fin de que se garanticen los derechos humanos de los manifestantes. Ahora, si el accionante considera que ello no se está cumpliendo, cuenta con el incidente de desacato para poner de presente esta inconformidad ante el Tribunal Superior de Bogotá – Sala Civil y solicitar que se adopten las decisiones necesarias para que se haga acompañamiento a los manifestantes por parte de las referidas autoridades. En ese orden de ideas, no se cumple con el requisito de subsidiariedad respecto de esta pretensión y, por ello, habrá que declararse su improcedencia.

**ACCIÓN DE TUTELA / CONFIGURACIÓN DE LA COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL / CONTROL ESTRICTO FUERTE E INTENSO A LA ACTIVIDAD DE LA POLICÍA NACIONAL Y DEL ESCUADRÓN MÓVIL ANTI DISTURBIOS POR PARTE DE LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO / IMPROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE TUTELA POR INCUMPLIMIENTO DEL REQUISITO DE SUBSIDIARIEDAD / PROCEDENCIA DEL INCIDENTE DE DESACATO – Para poner de presente la inconformidad y solicitar que se adopten las decisiones necesarias para que se haga el control a la actividad de la Policía Nacional**

“TERCERO: Se ordene en el evento de que no exista a la PERSONARIA MUNICIPAL y/o DISTRITAL, la DEFENSORIA DEL PUEBLO, que designen veedores para los derechos humanos que hagan un exhaustivo control de la actuación del personal policial en el desarrollo de las manifestaciones y de sus actividades en cada uno de sus procedimientos que se realicen hasta el momento de la decisión de fondo” Respecto de esta pretensión hay cosa juzgada constitucional, por las razones que se exponen a continuación: En el inciso primero del numeral octavo de la sentencia proferida por la Corte Suprema de Justicia – Sala de Casación Civil el 22 de septiembre de 2020, se ordenó: “OCTAVO: ORDENAR al DEFENSOR DEL PUEBLO que, hasta tanto se constate que el ESMAD está en capacidad de hacer un uso moderado de la fuerza y de garantizar y respetar los derechos y las libertades de las personas que intervengan o no en protestas, realizar un control estricto, fuerte e intenso de toda actuación de ese cuerpo policial en el desarrollo de manifestaciones y de sus actividades en cada uno de sus procedimientos. (...)” Lo anterior significa que, en principio, la Defensoría del Pueblo debe hacer un control, estricto fuerte e intenso a la actividad de la Policía Nacional y del Escuadrón Móvil Anti Disturbios, en el marco de las protestas y manifestaciones públicas que se adelantan en algunas ciudades del país desde el 28 de abril de 2021. Ahora, si el accionante considera que ello no se está cumpliendo, cuenta con el incidente de desacato para poner de presente esta inconformidad ante el Tribunal Superior de Bogotá – Sala Civil y solicitar que se adopten las decisiones necesarias para que se haga el referido control. En ese orden de ideas, no se cumple con el requisito de subsidiariedad respecto de esta pretensión y, por ello, habrá que declararse su improcedencia.

**ACCIÓN DE TUTELA / CONFIGURACIÓN DE LA COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL / EXPEDICIÓN DEL ESTATUTO DE REACCIÓN, USO Y VERIFICACIÓN DE LA FUERZA LEGÍTIMA DEL ESTADO Y PROTECCIÓN DEL**

**DERECHO A LA PROTESTA PACÍFICA CIUDADANA – Decreto 003 del 5 de enero de 2021 / IMPROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE TUTELA POR INCUMPLIMIENTO DEL REQUISITO DE SUBSIDIARIEDAD / PROCEDENCIA DEL INCIDENTE DE DESACATO – Para poner de presente la inconformidad y que se adopten las decisiones necesarias para que los miembros de la Policía Nacional que intervengan en las manifestaciones cumplan con el protocolo**

“CUARTO: Se ordene al GOBIERNO NACIONAL – IVAN DUQUE MARQUEZ PRESIDENTE DE LA REPUBLICA – EJERCITO NACIONAL GENERAL ZAPATEIRO – POLICIA NACIONAL – DIRECTOR POLICIA NACIONAL – GRUPO DE ESMAD – SIJIN – VIGILANCIA Y CONTROL – MINISTERIO DE DEFENZA NACIONAL – MINISTERIO DEL INTERIOR Y DE JUSTICIA, que en el evento de requerir el uso de la fuerza (uso de armas letales) para restablecer el orden en las manifestaciones, se haga adoptando los protocolos de naciones unidad y demás existentes para tal fin llevando una relación del personal encargado de realizar los procedimientos y los instrumentos (armas de fuego, grandas, entre otros elementos) y material utilizado para tal fin”. Respecto de esta pretensión también opera el fenómeno de cosa juzgada constitucional. Como ha sido expuesto con suficiencia, la Corte Suprema de Justicia – Sala de Casación Civil ordenó la expedición y el cumplimiento estricto de un “Estatuto de reacción, uso y verificación de la fuerza legítima del Estado y protección del derecho a la protesta pacífica ciudadana”, de conformidad con todos los parámetros constitucionales, convencionales e internacionales en materia de protección del derecho fundamental a la protesta pacífica. Por lo anterior, el Presidente de la República expidió el Decreto 003 del 5 de enero de 2021 por medio del cual se estableció dicho protocolo de acciones preventivas, concomitantes y posteriores cuando los ciudadanos ejercen su derecho fundamental a la protesta pacífica. Ahora bien, en relación con la verificación de los elementos utilizados por los miembros de la Policía Nacional, el artículo 19 de dicho decreto establece lo siguiente: “ARTÍCULO 19. Verificación de identificación, dotación y órdenes de servicio por parte del Ministerio Público. Los integrantes o delegados del Ministerio Público, en el marco de sus competencias constitucionales y legales y de acuerdo con sus directrices institucionales, a iniciativa propia o a solicitud podrán realizar verificaciones previas de la identificación y los elementos de dotación con los que cuentan los policías asignados para el acompañamiento de las movilizaciones, así como de las órdenes de servicio.” En este sentido, es necesario resaltar que, atendiendo a lo resuelto por la Corte Suprema de Justicia – Sala de Casación Civil, el Presidente de la República decidió expedir una disposición normativa expresa en relación con la posibilidad de verificación, por parte del Ministerio Público, de la identificación y dotación de los miembros de la fuerza pública asignados para el acompañamiento de las protestas. Ello establece, como acción preventiva, un procedimiento que controla el cumplimiento de lo dispuesto por el inciso segundo del artículo 56 de la Ley 1801 de 2016 (Código Nacional de Policía y de Convivencia) que establece que toda actuación de la fuerza pública, en contextos de movilización social, deberá ser desarrollada mediante personal y equipos siempre identificados. En efecto, estas disposiciones hacen parte de la normatividad que regula el uso legítimo de la fuerza y que la Corte Suprema de Justicia ordenó atender y aplicar, en armonía con las normas internacionales, convencionales y constitucionales. Por tanto, la identificación visible y permanente, por parte de los integrantes de la fuerza pública que acompañen las movilizaciones sociales, constituye un presupuesto normativo que legitima toda intervención de tales agentes en los contextos en que se ejerce el derecho a la protesta pacífica. En este sentido, la pretensión estudiada hace parte de la normatividad que se erige como condición que posibilita y legitima todo uso de la

fuerza en cumplimiento de lo ordenado por el Alto Tribunal. Por lo anterior y bajo el entendido de la amplitud de las órdenes dispuestas en la sentencia del 22 de septiembre de 2020, lo solicitado por el accionante se ve cobijado por lo resuelto en tal providencia. Ahora bien, si el accionante considera dicha orden no ha sido cumplida, cuenta con el incidente de desacato para poner de presente esta inconformidad ante el Tribunal Superior de Bogotá – Sala Civil y que se adopten las decisiones necesarias para que los miembros de la Policía Nacional que intervengan en las manifestaciones cumplan con el referido protocolo. En ese orden de ideas, no se cumple con el requisito de subsidiariedad respecto de esta pretensión y, por ello, habrá que declarar su improcedencia.

**ACCIÓN DE TUTELA / CONFIGURACIÓN DE LA COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL / EXPEDICIÓN DEL ESTATUTO DE REACCIÓN, USO Y VERIFICACIÓN DE LA FUERZA LEGÍTIMA DEL ESTADO Y PROTECCIÓN DEL DERECHO A LA PROTESTA PACÍFICA CIUDADANA – Decreto 003 del 5 de enero de 2021 / PROHIBICIÓN DEL USO DE ARMAS LETALES – Se prohibió expresamente el uso de armas de fuego por parte de los miembros de la Policía Nacional que intervienen en las protestas y manifestaciones públicas / IMPROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE TUTELA POR INCUMPLIMIENTO DEL REQUISITO DE SUBSIDIARIEDAD / PROCEDENCIA DEL INCIDENTE DE DESACATO – Para poner de presente la inconformidad y que se adopten las decisiones necesarias para que los miembros de la Policía Nacional no desconozcan la prohibición**

“SÉPTIMO: Se ordene al GOBIERNO NACIONAL – IVAN DUQUE MARQUEZ PRESIDENTE DE LA REPUBLICA – EJERCITO NACIONAL GENERAL ZAPATEIRO – POLICIA NACIONAL – DIRECTOR POLICIA NACIONAL – GRUPO ESMAD – SIJIN – VIGILANCIA Y CONTROL – MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL – MINISTERIO DEL INTERIOR Y DE JUSTICIA, dar la orden de no usar armas letales contra la población civil y en especial aquellas personas activas dentro del paro, así mismo entregar una relación detallada de todas las herramientas velicas que en el ejercicio de su labor portan, por mencionar algunas, pistolas, fusiles, granadas, tanquetas con armamento y que no deberán estar en el acompañamiento de las marchas”. La Sala advierte que, respecto de esta pretensión, se configura el fenómeno de cosa juzgada constitucional por las razones que a continuación se exponen. En el literal b, del numeral quinto de la parte resolutive de la sentencia proferida por la Corte Suprema de Justicia – Sala de Casación Civil el 22 de septiembre de 2020, se ordenó al Gobierno Nacional – Presidente de la República que dentro de los 30 días siguientes a la notificación de dicha providencia procediera a: “b. Convocar y conformar una mesa de trabajo para reestructurar las directrices relacionados con el uso de la fuerza frente a manifestaciones pacíficas, para que escuche y atienda los planteamientos, no sólo de los aquí accionantes, sino de cualquier persona interesada en el tema. De llegarse o no a un consenso al respecto, el Gobierno Nacional estará en la obligación de expedir un acto administrativo, dentro de los sesenta (60) días siguientes a la notificación de esta sentencia, una reglamentación sobre la materia que tenga en cuenta, como mínimo, las directrices señaladas por la jurisprudencia de la Corte Constitucional, la Corte Interamericana de Derechos Humanos las recomendaciones de Naciones Unidas y las aquí señaladas, relacionadas con la intervención y el uso de la fuerza por parte de la Policía Nacional y las Fuerzas Militares, en manifestaciones y protestas. Para tal efecto, se hará énfasis en conjurar, prevenir y sancionar la (i) intervención sistemática, violenta y arbitraria de la fuerza pública en manifestaciones y protestas; (ii) “estigmatización” frente a quienes, sin violencia, salen a las calles a cuestionar, refutar y criticar las labores del gobierno; (iii) uso

desproporcionado de la fuerza, armas letales y de químicos; (iv) detenciones ilegales y abusivas, tratos inhumanos, crueles y degradantes; y (v) ataques contra la libertad de expresión y de prensa. (...) Protocolo de acciones preventivas: El uso de la fuerza por parte de los cuerpos de seguridad estatales deberá estar definido por la excepcionalidad, y debe ser planeado y limitado proporcionalmente por las autoridades.” En cumplimiento de dicha orden, el Presidente de la República expidió el Decreto 003 del 5 de enero de 2021 por medio del cual se estableció el Protocolo de acciones preventivas, concomitantes y posteriores denominado como el “Estatuto de reacción, uso y verificación de la fuerza legítima del Estado y protección del derecho a la protesta pacífica ciudadana”. En el referido decreto se prohibió expresamente el uso de armas de fuego por parte de los miembros de la Policía Nacional que intervienen en las protestas y manifestaciones públicas. Al respecto, en el artículo 35 del Decreto 003 del 5 de enero de 2021, se estableció: “ARTÍCULO 35. Prohibición de armas de fuego. El personal uniformado de la Policía Nacional, que intervenga en manifestaciones públicas y pacíficas, no podrá hacer uso de armas de fuego en la prestación del citado servicio.” En ese sentido, de acuerdo con la orden dispuesta por la Corte Suprema de Justicia – Sala de Casación Civil y con el protocolo que la materializó, la regla general es que el uso de armas de fuego o cualquier otro tipo de dispositivo letal está prohibido para cualquier miembro de la fuerza pública en contextos en los que se ejerza el derecho fundamental a la protesta pacífica. En consonancia con las normas constitucionales y del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, el uso de la fuerza por parte de los agentes estatales obedece al principio de excepcionalidad y absoluta necesidad, por lo que el empleo de armas letales y de fuego contra la población civil, tanto en escenarios de protesta como en cualquier otro, está prohibido por regla general. Debido a que la reglamentación que la sentencia en cuestión ordenó proferir, debe regirse por dicha normatividad, la pretensión del accionante se ve cobijada por lo dispuesto en tal providencia. Ahora bien, si el accionante considera que dicha orden no ha sido cumplida, cuenta con el incidente de desacato para poner de presente esta inconformidad ante el Tribunal Superior de Bogotá – Sala Civil y que se adopten las decisiones necesarias para que los miembros de la Policía Nacional no desconozcan la referida prohibición. En ese orden de ideas, no se cumple con el requisito de subsidiariedad respecto de esta pretensión y, por ello, habrá que declarar su improcedencia.

**ACCIÓN DE TUTELA / AUSENCIA DE ADICIÓN A LA SENTENCIA DE ACCIÓN DE TUTELA PROFERIDA POR LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA / SENTENCIA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA – Sentencia 7641-2020 Amparó el derecho a la protesta pacífica a todos los ciudadanos / EXHORTO – Se insiste en la necesidad de que las autoridades estatales cumplan a cabalidad con la normatividad constitucional y convencional que las rige en el sentido de garantizar plenamente el ejercicio de la protesta, bajo el entendido de que esta goza de protección siempre y cuando sea pacífica / GARANTIZAR EL EJERCICIO DEL DERECHO A LA MANIFESTACIÓN PÚBLICA Y PACÍFICA**

Por último, la Sala considera que no es necesario proferir alguna orden adicional a lo resuelto por la Corte Suprema de Justicia – Sala de Casación Civil en sentencia del 22 de septiembre de 2020, en la medida en que dicha providencia dispuso, con suficiencia, todas las medidas que las autoridades estatales deben adoptar en materia de protección tanto del derecho a la protesta pacífica, como de todos los derechos que pueden resultar afectados en el ejercicio de dicha garantía fundamental, tales como la vida, la integridad personal, la libertad de expresión, entre otros. En este sentido, se insiste en la necesidad de que las autoridades

estatales cumplan a cabalidad con la normatividad constitucional y convencional que las rige en el sentido de garantizar plenamente el ejercicio de la protesta, bajo el entendido de que esta goza de protección siempre y cuando sea pacífica. Por tanto, se reitera que, de acuerdo con lo establecido por la Corte Constitucional, la CIDH y la Corte IDH, la naturaleza no violenta de este derecho y la prohibición de uso de cualquier tipo de armas en contextos de manifestaciones, rige tanto para los protestantes, como para los miembros de la fuerza pública, en este último caso, por regla general. La reiteración de instar a dichas autoridades a garantizar el ejercicio del derecho a la manifestación pública y pacífica, se hace más urgente tomando en consideración las “Observaciones y recomendaciones de la visita de trabajo de la CIDH a Colombia realizada del 8 al 10 de junio de 2021”. En efecto, en dicho documento, la CIDH expuso sus preocupaciones en relación con el contexto de vulneración generalizada de derechos humanos en el país, en donde identificó como principales violaciones a tales garantías fundamentales las siguientes: (i) uso desproporcionado de la fuerza por parte de agentes estatales; (ii) violencia de género en el marco de las protestas; (iii) violencia étnico-racial y contra periodistas y misiones médicas en el marco de las manifestaciones; (iv) irregularidades en los traslados por protección; (v) denuncias por desaparición. A su vez, en dicho documento, la CIDH estableció unas recomendaciones generales y específicas al Estado colombiano, encaminadas a la superación de dicho contexto de vulneración de derechos humanos y a la garantía efectiva de los mismos, entre las cuales se encuentran: (i) promover y reforzar un proceso nacional de diálogo con enfoque territorial que permite para participación de todos los sectores; (ii) garantizar plenamente el ejercicio del derecho a la protesta, a la libertad de expresión, a la reunión pacífica y a la participación política de toda la población; (iii) cumplir cabalmente los protocolos del uso legítimo de la fuerza siguiendo los principios de legalidad, absoluta necesidad y proporcionalidad establecidos por los estándares internacionales y teniendo como prioridad la defensa de la vida y la integridad de las personas; (iv) garantizar el debido proceso de las personas detenidas en el marco de las protestas. En este sentido, esta Sala insiste en la necesidad de que las autoridades estatales cumplan a cabalidad con lo dispuesto en la normatividad internacional, convencional y constitucional en materia de protección del derecho a la protesta pacífica y todos los derechos concomitantes en contextos en que dicha garantía fundamental es ejercida.

## **CONSEJO DE ESTADO**

### **SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

#### **SECCIÓN QUINTA**

**Consejero ponente: ROCÍO ARAÚJO OÑATE**

Bogotá D.C., cinco (5) de agosto de dos mil veintiuno (2021)

**Radicación número: 11001-03-15-000-2021-02482-00(AC)**

**Actor: WILMAR HERNANDO VILLAFANE CASTAÑO**

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



Referencia: ACCIÓN DE TUTELA

**Temas:** Tutela de fondo – derecho fundamental a la protesta pacífica – análisis de cosa juzgada constitucional – idoneidad del incidente de desacato para obtener el cumplimiento de una orden de tutela

## **SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA**

---

### **OBJETO DE LA DECISIÓN**

Procede la Sala a resolver, en primera instancia, la acción de tutela ejercida por el señor Wilmar Hernando Villafañe Castaño contra el Presidente de la República, el Ministerio de Defensa, el Ministerio del Interior, el Ministerio de Justicia y del Derecho, el Ejército Nacional y la Policía Nacional.

### **I. ANTECEDENTES**

#### **1.1. Solicitud de amparo**

1. Con escrito enviado por correo electrónico el 11 de mayo de 2021<sup>1</sup>, al buzón web del aplicativo de Tutelas y *Habeas Corpus* de la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial<sup>2</sup>, el señor Wilmar Hernando Villafañe Castaño, actuando en nombre propio, ejerció acción de tutela contra el el Presidente de la República, el Ministerio de Defensa, el Ministerio del Interior y el Ministerio de Justicia y del Derecho, el Ejército Nacional y la Policía Nacional, con el fin de que se haga cesar la amenaza de sus derechos fundamentales a la igualdad, al debido proceso administrativo, de acceso a la administración de justicia, a la vida, a la protesta pacífica y a la libertad de expresión.

2. El accionante consideró vulneradas las referidas garantías constitucionales, con ocasión del presunto uso desproporcionado de la fuerza por parte de algunos miembros de la Policía Nacional y de la Fuerzas Militares en el marco de las protestas y manifestaciones públicas que se adelantan en distintas ciudades del país desde el 28 de abril de 2021.

3. Con base en lo anterior, la parte actora solicitó el amparo de los derechos fundamentales invocados y, en consecuencia, pidió:

“(…)

*PRIMERO: Se ordene al GOBIERNO NACIONAL – IVAN DUQUE MARQUEZ PRESIDENTE DE LA REPUBLICA – EJERCITO NACIONAL GENERAL ZAPATEIRO SIJIN – VIGILANCIA Y CONTROL – MINISTERIO DE DEFENZA NACIONAL – MINISTERIO DEL INTERIOR Y DE JUSTICIA – MINISTERIO DE LAS TIC, que de forma inmediata efectúen todas las gestiones necesarias para garantizar y proteger el derecho de reunión y manifestación pacífica, que se presenta en sus jurisdicciones, mientras que se tome una decisión de fondo.*

*SEGUNDO: Se ordene al GOBIERNO NACIONAL – IVAN DUQUE MARQUEZ PRESIDENTE DE LA REPUBLICA – EJERCITO NACIONAL GENERAL ZAPATEIRO – POLICIA NACIONAL – DIRECTOR POLICIA NACIONAL – GRUPO DE ESMAD SIJIN – VIGILANCIA Y CONTROL – MINISTERIO DE*

---

<sup>1</sup> Folio 1 del expediente digital de tutela.

<sup>2</sup> La acción de tutela fue enviada al buzón web [tutelaenlinea@deaj.ramajudicial.gov.co](mailto:tutelaenlinea@deaj.ramajudicial.gov.co).

*DEFENZA NACIONAL - - MINISTERIO DEL INTERIOR Y DE JUSTICIA – MINISTERIO DE LAS TIC que coordinen y garanticen el ejercicio de los veedores de derechos humanos dentro de las manifestaciones pacíficas y especialmente, su trabajo en el momento de las alteraciones del orden público.*

*TERCERO: Se ordene en el evento de que no exista a la PERSONARIA MUNICIPAL y/o DISTRITAL, la DEFENSORIA DEL PUEBLO, que designen veedores para los derechos humanos que hagan un exhaustivo control de la actuación del personal policial en el en el desarrollo de las manifestaciones y de sus actividades en cada un de sus procedimientos que se realicen hasta el momento de la decisión de fondo.*

*CUARTO: Se ordene al GOBIERNO NACIONAL – IVAN DUQUE MARQUEZ PRESIDENTE DE LA REPUBLICA – EJERCITO NACIONAL GENERAL ZAPATEIRO – POLICIA NACIONAL – DIRECTOR POLICIA NACIONAL – GRUPO DE ESMAD – SIJIN – VIGILANCIA Y CONTROL – MINISTERIO DE DEFENZA NACIONAL – MINISTERIO DEL INTERIOR Y DE JUSTICIA, que en el evento de requerir el uso de la fuerza (uso de armas letales) para restablecer el orden en las manifestaciones, se haga adoptando los protocolos de naciones unidad y demás existentes para tal fin llevando una relación del personal encargado de realizar los procedimientos y los instrumentos (armas de fuego, grandas, entre otros elementos y material utilizado para tal fin.*

*QUINTO: Se ordene al GOBIERNO NACIONAL – IVAN DUQUE MARQUEZ PRESIDENTE DE LA REPUBLICA – EJERCITO NACIONAL GENERAL ZAPATEIRO – POLICIA NACIONAL – DIRECTOR POLICIA NACIONAL – GRUPO DE ESMAD SIJIN – VIGILANCIA Y CONTROL – MINISTERIO DE DEFENZA NACIONAL – MINISTERIO DEL INTERIOR Y DE JUSTICIA, que permitan a los veedores de derechos humanos y abogados debidamente identificados, la verificación de las condiciones humanitarias de los retenidos por la fuerza pública en ocasión de las alteraciones del orden público.*

*SEXTO: Se ordene al GOBIERNO NACIONAL – IVAN DUQUE MARQUEZ PRESIDENTE DE LA REPUBLICA – EJERCITO NACIONAL GENERAL ZAPATEIRO – POLICIA NACIONAL – DIRECTOR POLICIA NACIONAL – GRUPO DE ESMAD SIJIN – VIGILANCIA Y CONTROL – MINISTERIO DE DEFENZA NACIONAL – MINISTERIO DEL INTERIOR Y DE JUSTICIA – MINISTERIO DE SALUD, en coordinación con la DEFENSORÍA DEL PUEBLO y LAS PERSONERÍA DE LOS MUNICIPIO para que acudan a los Centros de Traslado de Protección y verificar las condiciones de bioseguridad de dichos centros, así como las medidas de protección de las personas que se encuentran allí retenidas y que dispongan los protocolos de bioseguridad conforme a las pautas expedidas por el Ministerio de Salud.*

*SEPTIMO: Se ordene al GOBIERNO NACIONAL – IVAN DUQUE MARQUEZ PRESIDENTE DE LA REPUBLICA – EJERCITO NACIONAL GENERAL ZAPATEIRO – POLICIA NACIONAL – DIRECTOR POLICIA NACIONAL – GRUPO DE ESMAD SIJIN – VIGILANCIA Y CONTROL – MINISTERIO DE DEFENZA NACIONAL – MINISTERIO DEL INTERIOR DE JUSTICIA, dar la orden de no usar armas letales contra la población civil y en especial aquellas personas activas dentro del paro, así mismo entregar una relación detallada de todas las herramientas velicas que en el ejercicio de su labor portan, por mencionar algunas, pistolas, fusiles, grandas, tanquetas con armamento y que no deberán estar en el acompañamiento de las marchas ” (Sic a toda la transcripción)*

4. Así mismo, como medida provisional, el accionante requirió exactamente lo mismo que solicitó en las pretensiones de su demanda.

## 1.2. Hechos probados y/o admitidos

La Sala encontró demostrados los hechos que a continuación se relacionan, los cuales son relevantes para la decisión que se adoptará en la sentencia:

5. El día 24 de abril de 2021, varias organizaciones sociales convocaron a la ciudadanía con el fin de que el 28 de abril de 2021 se realizara un “*paro nacional*” con protestas y manifestaciones públicas en distintas ciudades del país.

6. En el marco de las referidas protestas y manifestaciones públicas, se han presentado disturbios y alteraciones al orden público que han provocado saqueos, destrucción de bienes y bloqueos.

7. Así mismo, algunos miembros de la Policía Nacional han utilizado de manera desproporcionada la fuerza y se han denunciado lesiones personales, homicidios y desapariciones forzadas.

8. Actualmente, en algunas ciudades del país persisten las protestas y manifestaciones públicas, así como los disturbios, alteraciones al orden público y las denuncias contra miembros de la Policía Nacional.

## 1.3. Fundamentos de la solicitud

9. El señor Wilmar Hernando Villafañe Castaño aseguró que las autoridades accionadas vulneraban sus derechos fundamentales a la igualdad, al debido proceso administrativo, de acceso a la administración de justicia, a la vida, a la protesta pacífica y a la libertad de expresión, por cuanto algunos miembros de la Policía Nacional han usado de manera desproporcionada la fuerza en el marco de las protestas y manifestaciones públicas que se adelantan en varias ciudades del país desde el 28 de abril de 2021.

10. Manifestó que, el Presidente de la República ordenó a las fuerzas militares que reprimieran violentamente la protesta social y a la Policía Nacional para que utilizara armas letales contra los manifestantes, razón por la cual desconoció los tratados internacionales suscritos por Colombia en relación con la protección de los derechos humanos.

11. Precisó que, la Constitución protegía el derecho a la protesta pacífica y que no podía permitirse que los agentes del Estado utilizaran la fuerza en tal magnitud que afectaran la integridad personal, la salud y la vida de los manifestantes.

12. Advirtió que, la Fiscalía General de la Nación y la Procuraduría General de la Nación no han sido diligentes para investigar y sancionar las “*retenciones ilegales*” y “*lesiones*” propiciadas por algunos miembros de la Policía Nacional.

13. Transcribió apartes de la sentencia proferida por la Corte Suprema de Justicia – Sala de Casación Civil el 22 de septiembre de 2020, en los que se hace referencia a la protección convencional y constitucional de las personas que ejercen el derecho a la protesta pacífica.

14. Finalmente, advirtió “*cabría plantearse entonces que se pueden estar ejecutando ejecuciones extralegales en cabeza de los agentes del orden como,*

*homicidios, detenciones ilegales, desaparecimiento forzado, veto a la información y libre comunicación, violaciones entre otras”.*

#### **1.4. Trámite de la acción de tutela**

##### **1.4.1. Auto que dispuso la remisión del expediente al Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá – Sala Civil**

15. La Magistrada que funge como ponente de la presente decisión, mediante auto del 18 de mayo de 2021, dispuso la remisión del expediente al Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá – Sala Civil, por conocimiento previo de esa Corporación de la acción de tutela en la que se dictó la sentencia del 22 de septiembre de 2020, por parte de la Corte Suprema de Justicia – Sala de Casación Civil, en relación con la demanda presentada por Soledad María Granda Castañeda y otros en contra de la Presidencia de la República, los Ministros de Defensa y del Interior, la Alcaldía Mayor de Bogotá, el Director General de la Policía, el Comandante General de la Policía Metropolitana de Bogotá, la Defensoría del Pueblo y la Procuraduría General de la Nación.

16. Lo anterior, al encontrar acreditada la identidad de supuestos fácticos, *causa petendi* y autoridades accionadas, con la acción de tutela ejercida por el señor William Hernando Villafañe Castaño.

##### **1.4.2. Auto que dispuso la devolución del expediente**

17. El Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá – Sala Civil, en proveído dictado el 28 de mayo de 2021, ordenó la devolución del expediente de la referencia al Consejo de Estado, por considerar que la identidad de supuestos fácticos no era plena porque los de la acción fallada por la Corte Suprema de Justicia – Sala de Casación Civil se referían a protestas realizadas en los años 2019 y 2020 y la del vocativo de la referencia lo hacía con respecto a las manifestaciones iniciadas el 28 de abril de 2021.

18. Precisó que, la figura que se presentaría en el presente caso sería la de la cosa juzgada, por *“estar cobijado con el fallo y en esa medida debería ser declarada por el propio Juez colegiado donde fue presentada la tutela, y nunca remitir la demanda para los mismos fines.”*

19. El Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá – Sala Civil agregó que tampoco existe total identidad respecto de las autoridades accionadas, por cuanto en la presente solicitud de amparo las pretensiones se dirigían exclusivamente contra la Presidencia de la República, el Ministerio del Interior y el Ministerio de Defensa, mientras que en la que tramitó también se demandaron a la Alcaldía Mayor de Bogotá, al Director General de la Policía Nacional, al Comandante de la Policía Metropolitana de Bogotá, a la Defensoría del Pueblo y a la Procuraduría General de la Nación.

20. Por otra parte, señaló que, al revisar el sistema de gestión judicial del Consejo de Estado encontró que todas las acciones que guardan identidad con la que es objeto de estudio fueron admitidas para su trámite en el despacho del Magistrado Julio Roberto Piza Rodríguez, bajo el radicado No. 11001-03-15-000-2021-2250-00, a la cual considera se debe remitir esta, en garantía de que se dicte un fallo idéntico en todos los asuntos.

##### **1.4.3. Auto admisorio de la demanda**

21. La Magistrada que funge como ponente de la presente decisión, mediante auto del 22 de junio de 2021, negó la medida provisional solicitada, admitió la demanda de tutela y ordenó notificar a la parte actora, así como al Presidente de la República, al Ministro de Defensa, al Ministro del Interior, al Ministro de Justicia y del Derecho, al Comandante del Ejército, al Director General de la Policía Nacional y al Comandante del Escuadrón Móvil Anti Disturbios.

22. Igualmente, vinculó en calidad de terceros con interés, a la Procuraduría General de la Nación y a la Defensoría del Pueblo. Además, ordenó a la Secretaría General del Consejo de Estado que publicara en su página web copia digital e íntegra de la demanda de tutela, de los anexos que la acompañan y del auto admisorio, con el fin de que cualquier persona que tuviera interés conociera de los referidos documentos y pudiera intervenir en el trámite constitucional de la referencia.

23. Adicionalmente, ofició al Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá – Sala Civil para que informara sobre el trámite impartido a los incidentes de desacato que se habían presentado para hacer cumplir la sentencia proferida por la Corte Suprema de Justicia – Sala de Casación Civil el 22 de septiembre de 2020.

## 1.5. Intervenciones

Realizadas las notificaciones y publicaciones ordenadas, de conformidad con las constancias visibles en el expediente digital de la acción de tutela, se presentaron las siguientes intervenciones:

### 1.5.1. Defensoría del Pueblo

24. Con escrito enviado por correo electrónico el 28 de junio de 2021 al buzón web de la Secretaría General del Consejo de Estado, el abogado Felipe Vargas Rodríguez profesional del Grupo de Representación y Defensa Judicial de la Oficina Jurídica de la entidad, sostuvo que su intervención estaba dirigida a exponer las acciones adelantadas por la Defensoría del Pueblo relacionadas con: (i) el cumplimiento de las órdenes dadas por la Corte Suprema de Justicia – Sala de Casación Civil en la sentencia de tutela del 22 de septiembre de 2020; (ii) el desarrollo de las protestas y manifestaciones públicas adelantadas desde el 28 de abril de 2021; y (iii) las quejas que han presentado los ciudadanos por *“presuntas violaciones a los derechos humanos en el marco del paro nacional”*.

25. Respecto de las órdenes dadas por la Corte Suprema de Justicia – Sala de Casación Civil, manifestó que ha presentado 9 informes de cumplimiento que son el resultado de las actividades desarrolladas por la entidad para adelantar la promoción, divulgación y protección del derecho a la protesta pacífica, así como del *“control “estricto, fuerte e intenso” al actuar del ESMAD”*.

26. Precisó que, la Defensoría del Pueblo y la Procuraduría General de la Nación elaboraron de manera conjunta el documento *“Guía de acompañamiento a las movilizaciones ciudadanas: Alcance e Intervención del Ministerio Público”*, con el fin de orientar a las personas acerca del concepto de la protesta pacífica, las normas que la garantizan, cuándo se presenta intervención arbitraria de la fuerza pública, cuál es el acompañamiento que brinda la entidad y cómo se puede presentar una queja en el marco de la protesta pacífica.

27. Indicó que, la entidad diseñó y publicó una “guía de bolsillo” titulada “Derechos, deberes, servicios y rutas de atención en el marco de la protesta social pacífica” que ha sido distribuida entre las personas que concurren a las manifestaciones para que estén informadas de la manera como se ejerce el referido derecho fundamental y cómo la entidad puede brindarles asesoría jurídica cuando se vean afectados.

28. Señaló que, se crearon micro sitios en la página web de la Defensoría del Pueblo en los que se han publicado videos animados para hacer pedagogía respecto del derecho fundamental a la protesta pacífica y las rutas de atención de la entidad ante situaciones que afecten esa garantía constitucional.

29. Aseguró que, desde el mes de octubre de 2020 ha implementado actividades de verificación de los elementos que utilizan los miembros del Escuadrón Móvil Anti Disturbios y se expidió la Resolución N° 481 del 13 de abril de 2021 en la que se adoptaron “Los Lineamientos para la revisión de elementos de dotación e identificación del escuadrón móvil anti disturbios –ESMAD- en el marco de las manifestaciones públicas y en eventos privados”.

30. Manifestó que, de conformidad con lo dispuesto en el referido acto administrativo, los defensores del pueblo regionales entablan comunicación directa con los comandantes del lugar en donde el Escuadró Móvil Anti Disturbios debía intervenir y verificaban que sólo se portaran los elementos establecidos en el artículo 18 de la Resolución 2903 de 2017 “Por la cual se expide el reglamento para el uso de la fuerza y el empleo de armas, municiones, elementos y dispositivos menos letales, por la Policía Nacional”.

31. Aclaró que, los funcionarios de la entidad debían dejar constancia en un acta de los elementos que encontraran que no estuvieran permitidos y solicitar al comandante del escuadrón que el uniformado que actuara de manera irregular no participara del servicio, así mismo tenía que solicitar a la Procuraduría General de la Nación y a la Policía Nacional que adelantaran las investigaciones disciplinarias que correspondieran.

32. Puso de presente que, desde “septiembre de 2020 y hasta la fecha” las defensorías regionales han visitado las unidades de los escuadrones móviles anti disturbios en las ciudades en las que se han adelantado protestas y manifestaciones públicas, con el fin de realizar el proceso de verificación y si se presentasen disturbios “garantizando que no se utilizara la “escopeta calibre 12””.

33. En relación con el desarrollo de las protestas y manifestaciones públicas adelantadas desde el 28 de abril de 2021, indicó que el 23 de abril de 2021 la Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas de la entidad emitió un memorando dirigido a los 42 defensores regionales con los lineamientos institucionales para la atención de las manifestaciones pacíficas y la verificación de dotación e información de los miembros de los escuadrones móviles anti disturbios.

34. Aseguró que, se han realizado 235 procesos de verificación y se ha garantizado que no se porte la “escopeta calibre 12”, así mismo varios funcionarios de la entidad han participado en el Puesto de Mando Unificado – PMU- Nacional con el fin de coordinar la atención de los funcionarios de la Defensoría del Pueblo y recomendar a los comandantes de la Policía Nacional sobre el uso proporcional de la fuerza y el respeto a los derechos humanos.

35. Advirtió que, que la Inspección General de la Policía Nacional inició 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)” y que el 11 de mayo de 2021 la Defensoría del Pueblo le solicitó al Director de Seguridad Ciudadana de la Policía Nacional un informe detallado de las actuaciones del Escuadrón Móvil Anti Disturbios desde el 28 de abril de 2021 y la utilización del lanzador de proyectiles denominado “Venom”.

36. Señaló que, la entidad ha dispuesto 441 funcionarios para que hagan acompañamiento a las protestas y manifestaciones públicas, y que 303 más han estado disponibles para prestar el servicio de defensoría pública para las personas que lo requieran.

37. Aclaró que, la gestión de la entidad permitió que se crearan 237 corredores humanitarios para el tránsito de bienes de primera necesidad y que en la ciudad de Cali se realizó una asamblea con los manifestantes para que se permitiera el abastecimiento de oxígeno, medicamentos y vacunas.

38. Preciso que, ha realizado 331 mediaciones para que las manifestaciones fueran pacíficas y 213 mesas de diálogo con las autoridades para dar a conocer los pliegos de peticiones que motivan las protestas y así generar acuerdos entre las partes.

39. Respecto de las quejas que han presentado los ciudadanos por “*presuntas violaciones a los derechos humanos en el marco del paro nacional*”, aseguró que entre el 28 de abril y el 18 de mayo de 2021 se han registrado en el Sistema de Información Institucional Visión Web – ATQ 216 quejas.

40. Indicó que, la Defensoría del Pueblo ha analizado individualmente las quejas que se han presentado y las ha remitido a las entidades competentes para asumir las investigaciones, solicitando que se adoptaran las decisiones necesarias para evitar que se siguieran presentando vulneraciones a derechos fundamentales.

41. Aclaró que, la entidad “*tuvo conocimiento*” de que fallecieron 41 civiles y 1 integrante de la Policía Nacional, sin embargo, los hechos son materia de investigación y verificación por parte la Fiscalía General de la Nación, a quien le corresponde establecer si esos delitos están directamente relacionados con las manifestaciones.

42. Puso de presente que, junto con la Fiscalía General de la Nación instalaron una Mesa Interinstitucional de Información en el Marco de la Protesta Social, con el fin de informar de manera oportuna y transparente sobre los casos de homicidios y “*personas no localizadas*”.

43. En ese orden de ideas, solicitó que se negaran las pretensiones de la demanda, por cuanto la “*institución ha cumplido a cabalidad las órdenes a ella impartidas en la sentencia de tutela STC 7641 de 2020*”.

#### **1.5.2. Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá – Sala Civil**

44. Con escrito enviado por correo electrónico el 28 de junio de 2021 al buzón web de la Secretaría General del Consejo de Estado, el Magistrado Julián Sosa Romero, sostuvo que mediante auto del 10 de mayo de 2021 requirió al Presidente de la República y a las demás autoridades accionadas para que

informaran lo relativo al cumplimiento de la sentencia por la Corte Suprema de Justicia – Sala de Casación Civil el 22 de septiembre de 2020.

45. Indicó que, con proveído del 19 de mayo de 2019 abrió el trámite del incidente de desacato y en providencia del 26 de mayo de 2021 negó una solicitud para que la Corte Suprema de Justicia – Sala de Casación Civil conociera de las peticiones del cumplimiento de las sentencias.

46. Manifestó que, a través de auto del 1° de junio de 2021 dispuso acatar y obedecer lo ordenado por su superior mediante la providencia del 27 de mayo de 2021 y, por ello, ordenó *“acumular las solicitudes de desacato elevadas por Laura Natalia González y Ermes Evelio Pete Vivas”* a las diligencias que cursaban en ese despacho.

47. Finalmente, señaló que con proveído del 9 de junio de 2021 decretó *“diferentes probanzas”*.

### **1.5.3. Procuraduría General de la Nación**

48. Con escrito enviado por correo electrónico el 29 de junio de 2021 al buzón web de la Secretaría General del Consejo de Estado, la abogada Andrea Lyzeth Londoño Restrepo profesional de la Oficina Jurídica de la entidad, sostuvo que la Procuraduría General de la Nación ha acompañado las protestas y manifestaciones públicas que se adelantan desde el 28 de abril de 2021 con el fin de que se garantice el derecho fundamental consagrado en el artículo 37 de la Constitución.

49. Aseguró que, la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo elaboraron el documento *“Guía de acompañamiento a las movilizaciones ciudadanas: Alcance e Intervención del Ministerio Público”*, con el fin de orientar a las personas acerca del concepto de la protesta pacífica, las normas que la garantizan, cuándo se presenta intervención arbitraria de la fuerza pública y cuál es el acompañamiento que brinda el Ministerio Público.

50. Preciso que, la entidad y la Policía Nacional expidieron el *“Protocolo de verificación en casos de capturas y traslado de personas, durante el desarrollo del cualquier mitin, reunión o acto de protestas”*, para que se garantizaran los derechos de las personas en las protestas y manifestaciones públicas.

51. Advirtió que, los funcionarios de la Procuraduría General de la Nación participaban en los puestos de mando unificado para hacer vigilancia y seguimiento como ente de control y evitar que se vulneraran los derechos fundamentales de los ciudadanos.

52. Manifestó que, la Dirección Nacional de Investigaciones Especiales ha constituido agencias especiales del Ministerio Público para apoyar la recolección de pruebas y hacer seguimiento a las investigaciones disciplinarias y penales que se adelantan por los hechos ocurridos durante las protestas y manifestaciones públicas que se adelantan desde el 28 de abril de 2021.

53. Aclaró que, hasta el 1° de junio de 2021 se han tramitado 154 acciones disciplinarias que buscan la protección de los derechos fundamentales de todos los ciudadanos *“quienes protestan y quienes deciden no hacerlo”*, y el esclarecimiento de hechos relacionados con violaciones a los derechos humanos.

54. En ese orden de ideas, pidió que se desvinculara a la Procuraduría General de la Nación de la presente acción de tutela.

#### 1.5.4. Presidencia de la República

55. Con escrito enviado por correo electrónico el 29 de junio de 2021 al buzón web de la Secretaría General del Consejo de Estado, la abogada María Carolina Rojas Charry<sup>3</sup>, sostuvo que los derechos fundamentales del accionante no habían resultado vulnerados.

56. Manifestó que, para contrarrestar las graves afectaciones al orden público y el “desabastecimiento”, se desplegó toda la capacidad humana y logística de la Policía Nacional y se ordenó el apoyo adicional de efectivos para contener los “actos vandálicos”.

57. Aclaró que, por el incremento de conductas violentas en las protestas y manifestaciones públicas que se adelantan en varias ciudades del país desde el 28 de abril de 2021, a través del Decreto 575 del 28 de mayo de 2021 el Presidente de la República hizo uso de la facultad que le confiere el artículo 170 de la Ley 1801 de 2016 para requerir asistencia militar. En este punto, precisó que la medida adoptada respetaba lo dispuesto por la Convención Americana de Derechos Humanos y que se caracterizaba por lo siguiente:

*“-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.”*

58. Por otra parte, indicó que, el Jefe de Gobierno ha insistido que es necesario levantar los bloqueos y que cualquier acción de los miembros de la Fuerza Pública para contrarrestar esta conducta, debe ser proporcional y respetar los derechos humanos.

59. Señaló que, el Presidente de la República es el mayor interesado en que se investiguen y sancionen las conductas que atenten contra los derechos humanos, y que desde el 28 de abril hasta el 4 de junio de 2021 la Inspección General de la Policía Nacional ha adelantado 178 investigaciones por la presunta comisión de faltas disciplinarias.

---

<sup>3</sup> La abogada María Carolina Rojas Charry afirmó que era apoderada del “señor presidente de la República y del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República”, de conformidad con la Resolución N° 0048 del 17 de enero de 2018.

60. Advirtió que, la Procuraduría General de la Nación ha iniciado 172 acciones disciplinarias por hechos relacionados con las protestas y manifestaciones públicas adelantadas en algunas ciudades del país desde el 28 de abril de 2021.

61. Manifestó que, la Justicia Penal Militar abrió 40 investigaciones contra miembros de la Policía Nacional por la presunta comisión de los delitos de homicidio “12”, lesiones personales “19”, abuso de autoridad “6”, peculado culposo “2” y prevaricato por omisión “1”.

62. Consideró que, debía ponerse de presente al accionante que el ejercicio de la protesta pacífica no podía afectar los derechos de las personas que decidían no participar de esos escenarios y que solo el “11% de las manifestaciones fueron violentas y requirieron intervención”.

63. En ese orden de ideas, solicitó que se negaran las pretensiones de la demanda.

### 1.5.5. Ministerio de Defensa

64. Con escrito enviado por correo electrónico el 29 de junio de 2021 al buzón web de la Secretaría General del Consejo de Estado, la Coordinadora del Grupo Contencioso Constitucional de la entidad, sostuvo que esa cartera ministerial no había vulnerado ninguno de los derechos fundamentales invocados por el accionante.

65. Indicó que, el Ministerio de Defensa no ha impartido instrucciones relacionadas con la prohibición de los derechos a la protesta, a la participación ciudadana, a la libertad de expresión, reunión y circulación, en la medida en que es un “*hecho notorio*” que se han venido realizando marchas pacíficas que han contado 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.

66. Aseveró que, no obstante, dentro de tales movilizaciones se han presentado vías de hecho por parte de manifestantes que han generado “*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*”. Agregó que tal situación ha llevado a la necesidad del uso de la fuerza legítima para garantizar el orden público, la seguridad ciudadana y la convivencia pacífica.

67. En relación con la pretensión relacionada con la prohibición de la presencia del Ejército Nacional en las jornadas de protesta, hizo referencia a la figura jurídica de la asistencia militar. Al respecto, indicó que este es un instrumento legal que puede aplicarse cuando hechos de grave alteración de la seguridad y la convivencia lo exijan, o ante riesgo o peligro inminente, o para afrontar emergencia o calamidad pública, a través del cual el Presidente de la República, podrá disponer de tal asistencia, de forma temporal y excepcional.

68. Afirmó que, en atención a los protocolos establecidos para la asistencia militar y siguiendo el artículo 170 de la Ley 1801 de 2016, las Fuerzas Militares han establecido formas de intervención que eviten conflictos en cumplimiento del principio de proporcionalidad y han prestado su labor de seguridad a la población civil dentro de las exigencias de subordinación y obediencia que las obliga a ejecutar las órdenes dadas por el Gobierno Nacional.

69. Indicó que, el Presidente de la República expidió el Decreto 575 del 28 de mayo de 2021, por medio del cual se decretaron medidas para la conservación y el restablecimiento del orden público y cuya finalidad es la adopción de medidas necesarias, en coordinación con la Fuerza Pública, para el levantamiento de *“los bloqueos internos que actualmente se presentan en algunas vías del país, así como también evitar la instalación de nuevos bloqueos y de esta manera reactivar la productividad y la movilidad de los Departamentos que están siendo afectados”*.

70. Señaló que, en el marco de la asistencia militar que ordena el referido decreto, las Fuerzas Militares han actuado dentro de su competencia constitucional, legal y funcional *“principalmente evitando el sabotaje a infraestructura crítica del Estado y la obstrucción de vías públicas, así como coadyuvando en el restablecimiento del orden público”*.

71. Así las cosas, pidió que se negaran las pretensiones de la demanda.

### **1.5.6. Policía Nacional**

72. Con escrito enviado por correo electrónico el 1° de julio de 2021 al buzón web de la Secretaría General del Consejo de Estado, el Secretario General de la entidad, sostuvo que los derechos fundamentales del accionante no habían resultado vulnerados.

73. Manifestó que, en cumplimiento de la sentencia proferida por la Corte Suprema de Justicia – Sala de Casación Civil el 22 de septiembre de 2020, el Gobierno Nacional expidió el Decreto N° 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 PACÍFICA CIUDADANA”*” y, por ello, la intervención de la Policía Nacional en las protestas que se adelantan desde el 28 de abril de 2021 ha sido acorde con los presupuestos establecidos en esa norma.

74. Aseguró que, desde el 28 de abril de 2021 han resultado 1225 uniformados lesionados, 97 instalaciones policiales afectadas, 1199 vehículos de transporte público destruidos, 107 edificios gubernamentales vandalizados y 239 establecimientos de comercio saqueados, entre otras cifras, lo que demuestra que muchos de los manifestantes no protestan de manera pacífica y se han cometido delitos que generan una *“grave desestabilización”*.

75. Aclaró que, de conformidad con el artículo 218 de la Constitución, la Policía Nacional tenía la obligación de proteger los derechos y libertades públicas de los ciudadanos, y que sus miembros utilizaban la fuerza atendiendo a los criterios de legalidad, necesidad, proporcionalidad y racionalidad.

76. Arguyó que, en el marco de las protestas y manifestaciones públicas, todos los funcionarios de la institución actuaban observando lo dispuesto en la Resolución 03002 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”* y que varios funcionarios del Ministerio Público verifican previamente los elementos que se utilizan en este tipo de servicios.

77. Puso de presente que, agencias de las Naciones Unidas han capacitado al personal uniformado de la Policía Nacional en relación con la protección de los

derechos humanos y los estándares internacionales sobre el uso de la fuerza cuando los ciudadanos ejercen su derecho fundamental a la protesta pacífica.

78. Aseguró que, la “*actividad de policía*” era un servicio público y, por ello, los miembros de la institución debían hacer presencia en todo el territorio nacional, con el fin de satisfacer las necesidades de la comunidad en materia de convivencia y seguridad ciudadana, por lo que en determinados momentos se requería el uso legítimo de la fuerza.

79. Manifestó que, en relación con el derecho de reunión y protesta, a los policías se les ha insistido en las siguientes premisas:

*“- La Policía Nacional acompaña y salvaguarda el ejercicio legítimo del derecho a manifestarse pública y pacíficamente.*

*- La intervención de la institución a través del ESMAD, se suscita cuando existen graves alteraciones al orden público y la convivencia, poniendo en riesgo la estabilidad del Estado, así como los derechos del conglomerado en general.*

*- La utilización de la fuerza legítima corresponde de manera exclusiva, en el marco de la convivencia, a los miembros uniformados de la Policía Nacional.*

*- La actuación del ESMAD es considerada la última ratio.*

*- El respeto de los derechos humanos es un criterio transversal y de estricto cumplimiento en la ejecución de cualquier procedimiento policial.”*

80. Indicó que, la acción de tutela no cumplía con las “*solemnidades*” establecidas en el artículo 86 de la Constitución y el Decreto Ley 2591 de 1991, comoquiera que el señor Wilmar Hernando Villafañe Castaño hacía referencia a situaciones inciertas y que no tenían ningún sustento probatorio, razón por la cual no podía endilgarle a la entidad la vulneración de un derecho fundamental.

81. Afirmó que, si el accionante consideraba que algún miembro de la Policía Nacional había actuado de manera irregular en el marco de las protestas y manifestaciones públicas adelantadas desde el 28 de abril de 2021, podía denunciar al uniformado y aportar las pruebas que demostraran que existió un comportamiento contrario a los derechos humanos.

82. Reiteró que, la Policía Nacional era garante del derecho fundamental a la protesta pacífica y que si en ejercicio de esa garantía constitucional no se presentaban hechos violentos no podía utilizarse la fuerza por parte de los miembros de esa institución.

83. Así las cosas, pidió que se negaran las pretensiones de la demanda.

### **1.5.7. Ministerio del Interior**

84. Con escrito enviado por correo electrónico el 2 de julio de 2021 al buzón web de la Secretaría General del Consejo de Estado, la Jefe de la Oficina Asesora Jurídica de la entidad, sostuvo que se atenía a lo que resultare probado “*en lo que se refiere al acontecimiento del Paro Nacional del 28 de abril de 2021*”.

85. Manifestó que, esa cartera ministerial ha velado por garantizar el derecho a la protesta pacífica y mantener el orden público, debido a que es un asunto con prioridad para el Gobierno Nacional.

86. Indicó que, se conformaron mesas de diálogo y de trabajo que dieron como resultado la expedición del Decreto 003 del 5 de enero de 2021, a través del cual se estableció el “*Estatuto de reacción, uso y verificación de la fuerza legítima del Estado y protección del derecho a la protesta pacífica ciudadana*”.

87. Puso de presente que, el Ministro del Interior expidió la Circular Externa N° OFI2021-13457-DMI-1000 del 18 de mayo de 2021, a través de la cual le “reiteró la obligatoriedad” a los alcaldes y gobernadores de cumplir lo dispuesto en el Decreto 003 de 2021.

88. Precisó que, había adelantado las acciones que le correspondían para atender la “*situación actual del país*” entablando canales de comunicación entre los ciudadanos y los sectores productivos, con el fin de que se garantizara el derecho fundamental a la protesta pacífica.

89. Aclaró que, de conformidad con las funciones del Ministerio del Interior establecidas en los Decretos 2893 del 2011 y 1140 del 2018, no podía adoptar ninguna decisión tendiente a satisfacer las pretensiones de los accionantes.

90. Señaló que, el tutelante no identificó de manera precisa cuál era la acción u omisión de esa cartera ministerial que generaba la presunta amenaza o vulneración de sus derechos fundamentales.

91. En ese orden de ideas, pidió que se declarara improcedente la acción de tutela.

## II. CONSIDERACIONES

### 2.1. Competencia

92. Esta Sala es competente para conocer de la acción de tutela ejercida por el señor Wilmar Hernando Villafañe Castaño contra el Presidente de la República, el Ministerio de Defensa, el Ministerio del Interior, el Ministerio de Justicia y del Derecho, el Ejército Nacional y la Policía Nacional, de conformidad con lo establecido en el artículo 86 de la Constitución Política, el artículo 37 del Decreto Ley 2591 de 1991 y en el 1069 de 2015, modificado por el Decreto 333 de 2021, así como en el Acuerdo 080 de 2019 de la Sala Plena del Consejo de Estado.

### 2.2. Cuestión previa

93. La Procuraduría General de la Nación, en su intervención, solicitó ser desvinculada del trámite constitucional del vocativo de la referencia, al considerar que había cumplido con el acompañamiento a las protestas y manifestaciones públicas que se adelantan en varias ciudades del país desde el 28 de abril de 2021 y, por ello, no había vulnerado los derechos fundamentales del accionante.

94. En ese orden de ideas, la Sala negará esta petición, comoquiera que la Procuraduría General de la Nación fue vinculada al proceso en calidad de tercero con interés y no como autoridad accionada, comoquiera que dos de las funciones de la Procuraduría General de la Nación son: (i) investigar y sancionar a los

funcionarios públicos que incurran en faltas disciplinarias; y (ii) velar por la protección de las garantías constitucionales de los ciudadanos.

### 2.3. Legitimación en la causa

95. El inciso 1º del artículo 86 Constitucional consagra el derecho que tiene toda persona de reclamar ante los jueces, por sí misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos fundamentales cuando estos resulten amenazados o vulnerados, mediante un procedimiento preferente y sumario.

96. Igualmente, el artículo 10 del Decreto Ley 2591 de 1991 establece que toda persona vulnerada o amenazada en uno de sus derechos fundamentales podrá ejercer la acción descrita por sí mismo o por representante, o a través de un agente oficioso cuando el titular de los derechos vulnerados o amenazados no esté en condiciones de promover su propia defensa.

97. Desde el proferimiento por parte de la Corte Constitucional de la sentencia T-416 de 1997<sup>4</sup>, se estableció que la legitimación en la causa por activa constituye un presupuesto de la sentencia de fondo, en la medida en que se analiza la calidad subjetiva de las partes respecto del interés sustancial que se discute en el proceso de tutela.

98. En la sentencia T-086 de 2010<sup>5</sup>, la Alta Corporación reiteró que *“Esta exigencia significa que el derecho para cuya protección se interpone la acción sea un derecho fundamental propio del demandante y no de otra persona. Lo anterior no se opone a que la defensa de los derechos fundamentales no pueda lograrse a través de representante legal, apoderado judicial o aun de agente oficioso”*.

99. Con posterioridad, en la sentencia T-176 de 2011<sup>6</sup>, indicó que la legitimación en la causa por activa constituye una garantía de que la persona que ejerce la acción de tutela tenga un interés directo y particular respecto del amparo que se solicita al juez constitucional, *“de tal forma que fácilmente el fallador pueda establecer que el derecho fundamental reclamado es propio del demandante”*.

100. En la sentencia T-435 de 2016<sup>7</sup>, la Corte estableció las condiciones que deben concurrir para superar este presupuesto procesal, dentro de los cuales hizo especial énfasis en la titularidad de los derechos fundamentales reclamados, lo cual quedó reiterado en la sentencia SU-454 de 2016<sup>8</sup>, en la que, adicionalmente, señaló que el estudio de la legitimación en la causa de las partes es un deber de los jueces constitucionales y constituye un presupuesto procesal de la demanda.<sup>9</sup>

<sup>4</sup> Corte Constitucional, Sala Segunda de Revisión, Sentencia T-416, 28.08.97., M.P. Antonio Barrera Carbonell.

<sup>5</sup> Corte Constitucional, Sala Séptima de Revisión, Sentencia T-083, 15.02.10., M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

<sup>6</sup> Corte Constitucional, Sala Cuarta de Revisión, Sentencia T-176, 14.03.11., M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

<sup>7</sup> Corte Constitucional, Sala Quinta de Revisión, Sentencia T-435, 12.08.16., M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado

<sup>8</sup> Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia SU-454, 25.08.16., M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

<sup>9</sup> Sobre el mismo tema, ver Corte Constitucional, Sala Quinta de Revisión, Sentencia T-511, 08.08.17., M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Así mismo, Corte Constitucional, Sala Tercera de Revisión, Sentencia T-318, 19.09.18., M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez, en la cual se señaló: *“En el marco de los procesos de amparo, previo al estudio del fondo del caso planteado, el juez constitucional debe verificar el cumplimiento de los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela, que al tenor del artículo 86 de la Carta Política y del Decreto 2591 de 1991, se sintetizan en: (i) la existencia de legitimación en la causa por activa y por pasiva; (ii) la instauración del recurso de protección de manera oportuna (inmediatez); y (iii) el agotamiento de los mecanismos judiciales existentes, salvo que tales vías no*

101. Con fundamento en el marco conceptual expuesto<sup>10</sup>, la Sala advierte que el señor Wilmar Hernando Villafañe Castaño es el titular de los derechos fundamentales que reclama, en consideración a que afirmó que estos están amenazados por el presunto uso desproporcionado de la fuerza por parte de algunos miembros de la Policía Nacional y de las Fuerzas Militares en el marco de las protestas y manifestaciones públicas que se adelantan en varias ciudades del país desde el 28 de abril de 2021.

102. Lo anterior, sin perjuicio de las conclusiones a las que se arribe después de que se analicen de manera concreta cada una de las pretensiones que formuló el accionante en la demanda de tutela.

103. En relación con el extremo accionado, se advierte que la demanda se dirigió contra el Presidente de la República, el Ministerio de Defensa, el Ministerio del Interior, el Ministerio de Justicia y del Derecho, el Ejército Nacional y la Policía Nacional que, a juicio de la parte actora, amenazan sus derechos fundamentales a la igualdad, al debido proceso administrativo, de acceso a la administración de justicia, a la vida, a la protesta pacífica y a la libertad de expresión.

#### 2.4. Problema jurídico

104. Teniendo en cuenta la situación fáctica expuesta por la parte actora, los argumentos del libelo introductorio y las intervenciones de las autoridades accionadas, los problemas jurídicos que subyacen al caso concreto son los siguientes:

- ¿Se configura el fenómeno de la cosa juzgada constitucional, con ocasión de la sentencia proferida por la Corte Suprema de Justicia – Sala de Casación Civil el 22 de septiembre de 2020, a través de la cual se amparó el derecho fundamental a la protesta pacífica y sus efectos se hicieron extensivos a todos los ciudadanos que a futuro ejercieran esa garantía constitucional?

105. Si la respuesta al anterior cuestionamiento es negativa, se deberá establecer:

- ¿Amenazan las autoridades accionadas los derechos fundamentales a la igualdad, al debido proceso administrativo, de acceso a la administración de justicia, a la vida, a la protesta pacífica y a la libertad de expresión del señor Wilmar Hernando Villafañe Castaño, con ocasión del presunto uso desproporcionado de la fuerza por parte de algunos miembros de la Policía Nacional y de las Fuerzas Militares en el marco de las protestas y manifestaciones públicas que se adelantan en varias ciudades del país desde el 28 de abril de 2021?

106. Para resolver los interrogantes planteados, se analizarán los siguientes temas: **(i)** el panorama general de la acción de tutela; **(ii)** el derecho fundamental a la protesta pacífica en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos y en la jurisprudencia de la Corte Constitucional; **(iii)** el fenómeno de la cosa juzgada constitucional; **(iv)** la sentencia proferida por la Corte Suprema de Justicia – Sala

---

*sean eficaces o idóneas, o en su defecto se configure la ocurrencia de un perjuicio irremediable (subsidiariedad)”.*

<sup>10</sup> Cabe destacar que el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Quinta, ha venido aplicando la línea jurisprudencial de la Corte Constitucional, estudiando en las acciones de tutela la legitimación en la causa por activa y por pasiva. Sentencia 27.02.20., M.P. Rocío Araújo Oñate, Rad. 11001-03-15-000-2019-05083-00.

de Casación Civil del 22 de septiembre de 2020; y **(v)** el análisis del caso concreto.

## **2.5. El panorama general de la acción de tutela**

107. Según el artículo 86 de la Constitución Política, toda persona puede ejercer la acción de tutela para reclamar ante los jueces la protección inmediata de sus derechos fundamentales siempre que sean violados o amenazados por la acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares en los precisos casos en que indica el Decreto 2591 de 1991.

108. Es importante precisar que esta norma condiciona el ejercicio de esta acción a la inexistencia de otro medio de defensa judicial idóneo y eficaz para evitar la lesión del derecho fundamental, salvo que el interesado invoque y demuestre estar sufriendo un perjuicio irremediable, hecho que hace procedente la tutela como mecanismo transitorio.

## **2.6. El derecho fundamental a la protesta pacífica en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos y en la jurisprudencia de la Corte Constitucional**

### **2.6.1. La protesta pacífica en el marco del Sistema Interamericano de Derechos Humanos**

#### **2.6.1.1. Principios rectores y marco jurídico aplicable**

109. Por conducto de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de septiembre de 2019, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos<sup>11</sup> (de ahora en adelante, CIDH) estableció unos estándares generales sobre las garantías fundamentales involucradas en el ejercicio del derecho a la protesta social y, así mismo, dispuso las obligaciones que, en consonancia con el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, deben guiar la respuesta estatal en estos escenarios.

110. De esta forma, la CIDH estableció que la protesta social es un pilar elemental en la consolidación de toda sociedad democrática, cuya protección es transversal a una multiplicidad de derechos y libertades garantizados por el Sistema Interamericano, tanto en la Declaración Americana de los Derechos y Obligaciones del Hombre (DADH), como en la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH)<sup>12</sup>. En este sentido, el ejercicio de este derecho implica, necesariamente, una yuxtaposición entre garantías tales como la libertad de expresión, la reunión pacífica y asociación que, a su vez, son comúnmente utilizados como mecanismos que posibilitan demandar la defensa o el cumplimiento de otros derechos humanos como los sociales, culturales, ambientales, etc.

111. La CIDH define a la protesta social como “*una forma de acción individual o colectiva dirigida a expresar ideas, visiones o valores de disenso, oposición, denuncia o reivindicación*”<sup>13</sup>. Existe una relación intrínseca entre este derecho y el

---

<sup>11</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, Protesta y Derechos Humanos (estándares sobre los derechos involucrados en la protesta social y las obligaciones que deben guiar la respuesta estatal). Septiembre de 2019. Relator Especial: Edison Lanza.

<sup>12</sup> *Ibidem*: p.1

<sup>13</sup> *Ibidem*: p.5

de libertad de expresión, de reunión y de asociación, en la medida en que su ejercicio implica que se manifieste una congregación intencional y temporal de un grupo de personas en un espacio público y privado con un propósito concreto, como la expresión de opiniones individuales o colectivas y/o la formulación de reclamaciones y aspiraciones mediante las cuales se busca ejercer algún grado de influencia en la política pública de los Estados<sup>14</sup>.

112. De acuerdo con lo anterior, no existe una forma única y exclusiva del ejercicio de esta garantía, en la medida en que su exteriorización implica la armonización de otros derechos en juego y está determinada por el contexto y las condiciones de su materialización<sup>15</sup>. Así, las distintas formas en que se ejerce pueden variar desde formas de denuncia y presión directas, hasta acciones institucionalizadas o estructuradas a través de organizaciones formalmente constituidas o, por el contrario, puede abarcar estrategias no institucionales, como manifestaciones públicas y espontáneas con o sin coordinación previa. De igual forma, su ejercicio puede ser el vehículo de expresión de: i) una sola persona; ii) pequeños grupos de personas con intereses comunes establecidos previamente o en el marco de una coyuntura en específico; iii) grupos multitudinarios de personas sin pertenencia asociativa específica o articuladas alrededor de organizaciones estructuradas.

113. En este sentido, la CIDH advierte que, si bien el ejercicio de este derecho suele estar asociado a concentraciones o marchas en espacios públicos, aquel puede adoptar distintas modalidades tales como un bloqueo pacífico de una vía o ruta, cacerolazos, vigilias, eventos deportivos, huelgas, ocupaciones pacíficas, etc. En este sentido, la protesta social no puede ser interpretada de una forma restrictiva, pues constituye un elemento fundamental de la democracia determinado por la libertad y creatividad de las subjetividades actuantes<sup>16</sup>. En consonancia con ello, el actuar estatal siempre debe atender a las condiciones del caso en concreto, pues las formas de la protesta social pueden variar si se trata de un contexto rural, urbano o si es ejercida por un grupo vulnerable y, en todo caso, las respuestas de los Estados se deben encontrar en el marco del diálogo y las garantías para el ejercicio de los derechos vinculados.

114. Ahora bien, la CIDH establece que, sin importar la modalidad de la protesta, este derecho siempre debe ejercerse de manera pacífica y sin armas de ningún tipo (artículo 15 CADH<sup>17</sup>). Por tanto, los Estados cuentan con el deber de desplegar su actuar con el fin de evitar actos de violencia, garantizar la seguridad de las personas y el orden público; no obstante, el uso de la fuerza en estos contextos debe ser siempre proporcional al logro de tales objetivos sin llegar a obstaculizar, de manera arbitraria, el ejercicio de la constelación de derechos en juego en las protestas<sup>18</sup>.

115. En este sentido, al interior del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, el marco jurídico aplicable a los contextos de protesta social es amplio,

---

<sup>14</sup> *Ibídem*

<sup>15</sup> *Ibídem*: p.6

<sup>16</sup> *Ibídem*.

<sup>17</sup> "Artículo 15. *Derecho de Reunión*: Se reconoce el derecho de reunión pacífica y sin armas. El ejercicio de tal derecho sólo puede estar sujeto a las restricciones previstas por la ley, que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad o del orden públicos, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos o libertades de los demás".

<sup>18</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, Protesta y Derechos Humanos (estándares sobre los derechos involucrados en la protesta social y las obligaciones que deben guiar la respuesta estatal). Septiembre de 2019. Relator Especial: Edison Lanza: p7.

en la medida en que abarca derechos tales como<sup>19</sup>: i) derecho a la libertad de expresión (artículo IV, DADH y artículo 13 CADH); ii) derecho de reunión (artículo XXI, DADH y artículo 15 CADH); iii) libertad de asociación (artículo XXII DADH y artículo 16 CADH); iv) libertad sindical y derecho a la huelga (artículo 8 del Protocolo Adicional a la Convención Americana en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales); iv) derecho a la participación política (artículo 2 de la Carta Democrática Interamericana y artículo 23 CADH); v) derechos económicos, sociales y culturales.

116. De igual forma, en el estudio de los derechos involucrados en contextos de manifestaciones y protestas, para la CIDH es necesario advertir que las respuestas incorrectas por parte del Estado cuentan con la virtualidad no solo de afectar aquellas garantías mencionadas, sino también otros derechos fundamentales como el derecho a la vida, a la integridad física, a la libertad y a la seguridad personal. Esto tiene lugar cuando el actuar de los agentes estatales produce lesiones o incluso muertes a los manifestantes, en hechos de uso indebido y arbitrario de la fuerza. Al respecto, señala la Comisión que en algunos casos la responsabilidad no recae exclusivamente en el Estado, sino “*también en actores privados que actúan con la connivencia de funcionarios públicos*”<sup>20</sup>.

### **2.6.1.2. Restricciones legítimas a los derechos yuxtapuestos en contextos de protestas y manifestaciones**

117. Al interior del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, tanto la Comisión como la Corte Interamericana de Derechos Humanos (de ahora en adelante, Corte IDH) han señalado que los Estados se encuentran en la obligación tanto de garantizar y facilitar el ejercicio de los derechos humanos en escenarios de manifestaciones y protestas, como de implementar medidas para posibilitar su materialización en la práctica<sup>21</sup>. Por tanto, la garantía del orden público y la seguridad ciudadana no pueden tener como fundamento el paradigma de un uso de la fuerza que parta de la perspectiva de percibir a la población civil que se manifiesta como un potencial enemigo<sup>22</sup>.

118. Si bien el ejercicio de la multiplicidad de derechos en juego en contextos de manifestación pacífica no es absoluto, las restricciones de garantías tales como la libertad de expresión, de asociación y de participación, deben estar fijadas expresamente por la ley y ser estrictamente necesarias para la garantía de los derechos de los demás, o para la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud<sup>23</sup>. En este sentido, la garantía del derecho a la protesta es la regla general y sus limitaciones son la excepción, por lo que la protección de los derechos y libertades de otros no deben ser usados simplemente como excusa para restringir las manifestaciones públicas y pacíficas.

---

<sup>19</sup> Respecto a la relación intrínseca entre el derecho a la protesta social con el ejercicio de otros derechos, ver: Corte Interamericana de Derechos Humanos, Sentencia mujeres víctimas de tortura sexual Vs. México de 28.11.18.; Corte Interamericana de Derechos Humanos, Sentencia López Lone y otros Vs. Honduras de 05.10.15.

<sup>20</sup> *Ibidem*: p14.

<sup>21</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, Protesta y Derechos Humanos (estándares sobre los derechos involucrados en la protesta social y las obligaciones que deben guiar la respuesta estatal). Septiembre de 2019. Relator Especial: Edison Lanza: p15.

<sup>22</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, Sentencia Moreno Aranguren y otros (Retén de Catia) Vs. Venezuela del 05.07.06.

<sup>23</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, Sentencia López Lone y otros Vs. Honduras de 05.10.15.

119. La Corte IDH y la CIDH han establecido unos estándares de análisis integral en relación con las restricciones a los derechos en contextos de protesta social, a partir de los cuales se ha planteado la necesidad de, en estos casos, aplicar un *test* tripartito que debe tener en cuenta los siguientes elementos: i) toda limitación debe estar prevista en la ley; ii) debe buscar garantizar los objetivos legítimos previstos en la CADH; iii) los límites deben ser necesarios y proporcionales. Por tanto, la autoridad que imponga límites a una manifestación pública deberá demostrar que se ha cumplido con tales requisitos y se han respetado simultáneamente. A continuación, se desarrolla el contenido de cada uno de estos elementos.

#### **2.6.1.2.1. Las restricciones deben estar previstas previamente por la ley**

120. Todo límite a los derechos yuxtapuestos en el marco de manifestaciones y protestas pacíficas debe estar consagrado de forma previa, expresa, taxativa, precisa y clara por una norma jurídica de carácter general, ceñida al bien común, expedida por los órganos legislativos previstos por la Constitución y elegidos democráticamente y elaborada de acuerdo con los procedimientos establecidos constitucionalmente por los Estados parte del Sistema Interamericano de Derechos Humanos<sup>24</sup>.

121. Esto permite que tales restricciones no estén fundamentadas en potenciales actos de arbitrariedad que equivalgan a una censura previa o que impongan responsabilidades desproporcionadas. De igual forma, este elemento busca que la normatividad que regula los límites a la protesta social no disuada, por miedo a sanciones arbitrarias, a las personas de emitir opiniones o informaciones protegidas por el derecho a la libertad de expresión<sup>25</sup>.

#### **2.6.1.2.2. Los límites a la protesta pacífica deben buscar la garantía de los objetivos de la CADH**

122. El artículo 15 de la CADH establece que el derecho de reunión pacífica puede estar sujeto a restricciones impuestas en interés de la seguridad nacional, el orden público, la salud o moral públicas y los derechos y libertades de los demás. A su vez, el artículo 16.2<sup>26</sup> de dicha norma del Sistema Interamericano establece las mismas condiciones para que tenga lugar una restricción legítima del derecho a la libertad de asociación y, en términos similares, el artículo 13.2<sup>27</sup> establece cuáles son los límites a la libertad de expresión acordes con la CADH.

---

<sup>24</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-6/86, 9 de mayo de 1986, Serie A No. 6.

<sup>25</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, Protesta y Derechos Humanos (estándares sobre los derechos involucrados en la protesta social y las obligaciones que deben guiar la respuesta estatal). Septiembre de 2019. Relator Especial: Edison Lanza: p17.

<sup>26</sup> “Artículo 16. Libertad de Asociación. (...) El ejercicio de tal derecho sólo puede estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad o del orden públicos, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás.”

<sup>27</sup> “Artículo 13. Libertad de Pensamiento y de Expresión

(...) 2. El ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar:

a) el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o

b) la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.”

123. No obstante, la CIDH ha advertido que los Estados parte no son libres de interpretar el contenido de aquellos objetivos para justificar una restricción al derecho a la protesta en un caso en concreto, dado que categorías jurídicas como “seguridad nacional”, “orden público” y “protección de los derechos de los demás” deben ser definidas de conformidad con el marco jurídico del Sistema Interamericano. Además de lo anterior, si dichos conceptos se invocan como el fundamento de una limitación a los derechos en juego en una manifestación, aquellos deben ser interpretados de tal forma que se ajuste a las exigencias de una sociedad democrática a partir de la cual se establezca una ponderación real y un equilibrio entre los distintos bienes jurídicos y garantías en tensión<sup>28</sup>.

#### **2.6.1.2.3. Las restricciones deben ser necesarias y proporcionales al objetivo buscado**

124. El límite impuesto debe obedecer a una necesidad social clara, cierta e imperiosa de ser efectuado, esto es, que el objetivo legítimo buscado no sea posible de ser alcanzado de forma razonable por un medio menos restrictivo de los derechos fundamentales involucrados en la manifestación<sup>29</sup>. En este sentido, la restricción a estas garantías no debe ir más allá de lo estrictamente indispensable y, por tanto, los agentes estatales se encuentran en la obligación de seleccionar el medio más gravoso disponible para proteger los bienes jurídicos fundamentales que se encuentren en tensión con los derechos ejercidos en el marco de una manifestación.

125. De conformidad con lo anterior, todo Estado parte debe desarrollar permanentemente una tarea de ponderación entre derechos e intereses legítimos en tensión, lo que implica partir del presupuesto de que en ocasiones, el ejercicio del derecho a la protesta puede alterar la cotidianidad social e incluso afectar el ejercicio de otras garantías y libertades protegidas tales como el derecho a la libre circulación<sup>30</sup>; no obstante, dicha irrupción en la rutina cotidiana es parte de las dinámicas que tienen lugar al interior de una sociedad plural y democrática, donde conviven perspectivas y cosmovisiones disímiles y muchas veces contradictorias, las cuales deben encontrar medios idóneos para ser expresadas<sup>31</sup>.

126. De acuerdo con lo anterior, en estos contextos, el uso de la fuerza por parte de los agentes estatales debe ser necesario y proporcional. La Corte IDH<sup>32</sup> ha establecido que, si bien el Estado tiene la obligación de garantizar la seguridad y mantener el orden público dentro de su territorio mediante el uso legítimo de la fuerza, incluso letal, este poder no es ilimitado para alcanzar sus fines, independientemente de la gravedad que puedan tener algunas acciones en el marco de una manifestación o la culpabilidad de sus autores.

127. En este sentido, el uso de la fuerza acarrea las siguientes obligaciones específicas para los Estados: i) regular su aplicación mediante un marco normativo claro y efectivo; ii) capacitar y entrenar a sus cuerpos de seguridad sobre el marco normativo de protección de derechos humanos y los límites y condiciones que rige toda circunstancia del uso de la fuerza; iii) establecer mecanismos adecuados de

<sup>28</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, Protesta y Derechos Humanos (estándares sobre los derechos involucrados en la protesta social y las obligaciones que deben guiar la respuesta estatal). Septiembre de 2019. Relator Especial: Edison Lanza: p18.

<sup>29</sup> *Ibidem*: p19.

<sup>30</sup> *Ibidem*: p20.

<sup>31</sup> *Ibidem*.

<sup>32</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, Sentencia Mujeres Víctimas de Tortura Sexual en Atenco Vs. México del 28.11.18.

control y verificación de la legitimidad del uso de la fuerza<sup>33</sup>. Es así como este poder estatal debe satisfacer los siguientes principios:

I. Legalidad: el uso de la fuerza debe dirigirse a lograr un objetivo legítimo, regido bajo un marco normativo que regule la forma de actuación en tales contextos<sup>34</sup>.

II. Absoluta necesidad o excepcionalidad: este poder está definido, en esencia, por su carácter estrictamente excepcional y, por tanto, únicamente puede ser desplegado una vez se hayan agotado todos los demás mecanismos de control<sup>35</sup>. Por tanto, el uso de la fuerza letal y las armas de fuego por parte de agentes estatales contra la población civil, tanto en escenarios de protesta como en cualquier otro, está prohibido por regla general, por lo que su uso excepcionalísimo, además de cumplir con el principio de legalidad, deberá ser interpretado de manera restrictiva, de manera que sea minimizado en toda circunstancia, a menos que sea absolutamente necesario en relación con la amenaza que pretende repeler. Cuando el uso de la fuerza es excesivo, toda privación de la vida e integridad es arbitraria<sup>36</sup>.

III. Proporcionalidad: los medios empleados deben ser acordes con la resistencia ofrecida y el peligro existente, por lo que la fuerza estatal debe ser aplicada bajo un criterio diferenciado y progresivo, con el fin de determinar el grado de cooperación o agresión por parte del sujeto al cual se pretende intervenir y, así, emplear tácticas de negociación o control según corresponda al caso<sup>37</sup>.

### **2.6.1.3. Observaciones y recomendaciones de la visita de trabajo de la CIDH a Colombia realizada del 8 al 10 de junio de 2021**

128. En cumplimiento de su función principal de promover la observancia y defensa de los derechos humanos en las Américas, la CIDH llevó a cabo una visita de trabajo en las fechas señaladas, a raíz de la cual se produjo un documento en el que, en primer lugar, se expusieron, tanto los antecedentes, como los hechos que tuvieron lugar en el marco de las jornadas de manifestaciones públicas convocadas en torno al Paro Nacional que tuvo inicio el 28 de abril del 2021.

129. De igual forma, en dicho documento la CIDH expuso un informe de las principales violaciones a los derechos humanos observadas y los obstáculos que fueron identificados respecto de la garantía del derecho a la protesta. En relación con tales vulneraciones y restricciones ilegítimas se encontraron las siguientes: (i) uso desproporcionado de la fuerza por parte de agentes estatales; (ii) violencia de género en el marco de las protestas; (iii) violencia étnico-racial y contra periodistas y misiones médicas en el marco de las manifestaciones; (iv) uso desproporcionado e irregular de la figura del traslado por protección y detenciones arbitrarias en vulneración del debido proceso (v) denuncias por desaparición; (vi) uso indebido de la figura de la asistencia militar; (vii) uso de la jurisdicción penal militar y el fuero militar en contravía de los preceptos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

---

<sup>33</sup> *Ibidem*.

<sup>34</sup> *Ibidem*.

<sup>35</sup> Corte Interamericana de Derechos humanos, Sentencia Zambrano Vélez y otros Vs. Ecuador del 04.07.07.

<sup>36</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, Sentencia Moreno Aranguren y otros (Retén de Catia) Vs. Venezuela del 05.07.06.

<sup>37</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, Sentencia Mujeres Víctimas de Tortura Sexual en Atenco Vs. México del 28.11.18.

130. A su vez, presentó unas consideraciones generales relacionadas con los “cortes de ruta” o bloqueos de vías, a partir de las cuales trajo a colación la normatividad convencional que regula la materia. De igual forma, puso de presente que este tipo de acciones, en el contexto colombiano, ha tenido formas heterogéneas de expresión que se han enmarcado, tanto en contextos de acciones delictivas contra la infraestructura pública y restricción desproporcionada de derechos tales como a la vida, la salud y la provisión de alimentos, como en escenarios de ejercicio legítimo y pacífico del derecho a la protesta.

131. En consonancia con lo anterior, la CIDH resaltó que la calificación genérica y *a priori* de los bloqueos como conductas al margen de la ley, pierde de vista aquella heterogeneidad en la que tales acciones se pueden llevar a cabo en el marco de una jornada de protesta, lo que puede afectar la posibilidad de mediación y diálogo para dar soluciones en dichos contextos.

132. Debido a que cada corte de ruta cuenta con actores distintos, peticiones diferenciadas y potenciales efectos sobre derechos fundamentales de terceros que no forman parte de la protesta, la Comisión resaltó que es necesario evaluar las condiciones caso por caso, en procura de la coexistencia armónica entre el derecho a la manifestación pública y las garantías fundamentales de otras personas, priorizando siempre todos los mecanismos de diálogo posibles y teniendo el uso de la fuerza como último recurso. Al respecto, enfatizó en que, a pesar de ser un derecho protegido por la CADH, la protesta no es una garantía absoluta y puede ser restringida en razón de la gravedad de la afectación de otros derechos fundamentales como la vida, la salud, el aprovisionamiento de alimentos, entre otros.

133. A su vez, en dicho documento, la CIDH estableció unas recomendaciones generales y específicas al Estado colombiano, encaminadas a la superación de dicho contexto de vulneración de derechos humanos y a la garantía efectiva de los mismos, entre las cuales se encuentran: (i) promover y reforzar un proceso nacional de diálogo con enfoque territorial que permite para participación de todos los sectores; (ii) garantizar plenamente el ejercicio del derecho a la protesta, a la libertad de expresión, a la reunión pacífica y a la participación política de toda la población; (iii) cumplir cabalmente los protocolos del uso legítimo de la fuerza siguiendo los principios de legalidad, absoluta necesidad y proporcionalidad establecidos por los estándares internacionales y teniendo como prioridad la defensa de la vida y la integridad de las personas; (iv) garantizar el debido proceso de las personas detenidas en el marco de las protestas; (v) en caso de necesidad de participación de fuerzas armadas y militares, garantizar que sea extraordinaria, subordinada y complementaria; (vi) asegurar que la justicia ordinaria sea la competente para investigar, juzgar y sancionar a los autores de violaciones a derechos humanos; (vii) abstenerse de prohibir *a priori* los bloqueos de vías y priorizar el diálogo en esos escenarios.

## **2.6.2. La protesta pacífica en la jurisprudencia de la Corte Constitucional**

### **2.6.2.1. Principios rectores y marco jurídico aplicable**

134. El artículo 37 de la Constitución Política consagra expresamente el derecho a reunirse y manifestarse pública y pacíficamente, en los siguientes términos: “*Toda parte del pueblo, puede reunirse y manifestarse pública y pacíficamente. Sólo la ley podrá establecer de manera expresa los casos en los cuales se podrá limitar el ejercicio de este derecho.*” De forma similar al Sistema Interamericano, la Corte

Constitucional<sup>38</sup> ha establecido que el ejercicio de la protesta social implica una relación intrínseca y compleja con una amplia constelación de derechos y garantías fundamentales.

135. En primer lugar, la Alta Corporación<sup>39</sup> ha establecido que aquel derecho es una manifestación específica de la libertad de expresión (artículo 20<sup>40</sup> constitucional) la cual, como garantía genérica, abarca un vasto espectro de derechos fundamentales. Así mismo, el derecho a la manifestación pública se establece como un pilar fundamental de todo sistema jurídico democrático y pluralista, el cual se encuentra relacionado intrínsecamente con el ejercicio de derechos como el de asociación (artículo 38<sup>41</sup> constitucional) y el de participación en asuntos públicos (artículos 2<sup>42</sup> y 40<sup>43</sup> constitucionales).

136. En una sociedad democrática, la protesta social tiene como función llamar la atención de las autoridades, agentes estatales y de la opinión pública bien sea sobre un tema de interés común, sobre una problemática específica o en relación con las necesidades de ciertos sectores<sup>44</sup>. La Constitución garantiza una doble dimensión de este derecho: una dimensión estática, que abarca la posibilidad de reunirse, y una dinámica, que implica el poder movilizarse; lo anterior, de forma tanto individual como colectiva, sin discriminación alguna de las subjetividades actuantes, en consonancia con la expresión “*toda parte del pueblo*” del artículo 37 constitucional<sup>45</sup>.

137. El ejercicio de este derecho materializa el principio pluralista de la Constitución, en la medida en que parte de una confianza amplia y justificada en la capacidad colectiva del pueblo para discutir abiertamente y en la esfera pública los asuntos de su interés y, así mismo, para conformar, controlar y transformar la institucionalidad<sup>46</sup>. Por tanto, constituye una pieza fundamental en la consolidación de una sociedad democrática, pues parte del reconocimiento de que toda persona

---

<sup>38</sup> Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia C-742 del 26.09.21. M.P. María Victoria Calle Correa. Expediente: D-8991.

<sup>39</sup> *Ibidem*

<sup>40</sup> “ARTICULO 20. Se garantiza a toda persona la libertad de expresar y difundir su pensamiento y opiniones, la de informar y recibir información veraz e imparcial, y la de fundar medios masivos de comunicación. Estos son libres y tienen responsabilidad social. Se garantiza el derecho a la rectificación en condiciones de equidad. No habrá censura.”

<sup>41</sup> “ARTICULO 38. Se garantiza el derecho de libre asociación para el desarrollo de las distintas actividades que las personas realizan en sociedad.”

<sup>42</sup> “ARTICULO 2. Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.”

<sup>43</sup> “ARTÍCULO 40. Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Para hacer efectivo este derecho puede: 1. Elegir y ser elegido. 2. Tomar parte en elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares y otras formas de participación democrática. 3. Constituir partidos, movimientos y agrupaciones políticas sin limitación alguna; formar parte de ellos libremente y difundir sus ideas y programas. 4. Revocar el mandato de los elegidos en los casos y en la forma que establecen la Constitución y la ley. 5. Tener iniciativa en las corporaciones públicas. 6. Interponer acciones públicas en defensa de la Constitución y de la ley. 7. Acceder al desempeño de funciones y cargos públicos, salvo los colombianos, por nacimiento o por adopción, que tengan doble nacionalidad. La ley reglamentará esta excepción y determinará los casos a los cuales ha de aplicarse. Las autoridades garantizarán la adecuada y efectiva participación de la mujer en los niveles decisorios de la Administración Pública.”

<sup>44</sup> Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia C-742 del 26.09.21. M.P. María Victoria Calle Correa. Expediente: D-8991

<sup>45</sup> *Ibidem*.

<sup>46</sup> Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia C-009 del 07.03.18. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Expedientes: D-11747 y D-11755 (acumulados)

está en la capacidad de deliberar y gobernar, no solo por medio de sus representantes, sino por sí misma en espacios de deliberación colectiva, pública y pacífica<sup>47</sup>.

138. En este sentido, la Corte Constitucional<sup>48</sup> ha caracterizado el ejercicio de este derecho como una asociación transitoria, con una dimensión individual en relación con su titularidad, pero colectiva en su manifestación concreta, cuya finalidad es el intercambio o la exposición de ideas, la defensa de intereses y/o poner en la esfera pública algún problema o reivindicación. De esta forma, se constituye como un móvil de la democracia participativa con los siguientes elementos: i) subjetivo, ejercido colectivamente, cuya titularidad es individual; ii) temporal, pues su duración es transitoria; iii) su finalidad debe ser lícita; iv) ejercido en un lugar determinado.

139. De acuerdo con estos elementos, la Corte Constitucional ha establecido como condición para el ejercicio de este derecho que sea pacífico, es decir, que se ejerza sin violencia ni armas de ningún tipo<sup>49</sup>. Esto, en concordancia con la finalidad lícita con la que debe contar toda protesta, por lo que toda manifestación violenta no cuenta con la garantía de los derechos en juego en estos contextos, en la medida en que escapa de la esfera material de protección prevista por el constituyente.

140. No obstante, este derecho cuenta con una naturaleza disruptiva, en la medida en que su objetivo es irrumpir en la cotidianidad social para manifestar alguna idea o preocupación<sup>50</sup>, lo que lleva incluso a que se entre en tensión con el ejercicio de otros derechos, debido a que es de su esencia el causar alteraciones del orden público y social. La Corte Constitucional ha establecido que, por regla general, la condición no violenta para el ejercicio de este derecho, implica una prohibición de uso de armas tanto para sus titulares como para los miembros de la fuerza pública<sup>51</sup>, en la medida en que el uso de la fuerza siempre debe ser excepcional. Por tanto, el atributo conflictivo de la protesta social no puede ser la única causa que justifique restricciones a tal garantía.

### 2.6.2.2. Restricciones legítimas al derecho a la protesta

141. El límite intrínseco a todos los derechos yuxtapuestos en escenarios de protesta es que su ejercicio debe ser pacífico, lo cual implica las siguientes dos condiciones: i) debe excluirse cualquier uso de armas; ii) las acciones de los manifestantes no pueden tener como objetivo la provocación de alteración violenta del orden público o el desconocimiento del Estado de derecho, elemento que requiere necesariamente remitirse al Sistema Interamericano de Derechos Humanos<sup>52</sup> y a las restricciones a la protesta que allí se contemplan, las cuales fueron desarrolladas con antelación y que todo límite debe estar previsto por la ley, en cumplimiento de los principios de razonabilidad, necesidad y proporcionalidad.

---

<sup>47</sup> *Ibidem*.

<sup>48</sup> *Ibidem*.

<sup>49</sup> Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia C-742 del 26.09.21. M.P. María Victoria Calle Correa. Expediente: D-8991

<sup>50</sup> *Ibidem*.

<sup>51</sup> Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia C-223 del 20.04.17. M.P. Alberto Rojas Ríos. Expedientes: D-11604 y D-11611.

<sup>52</sup> *Ibidem*.

142. De conformidad con la normatividad convencional, los límites previstos por la ley serán constitucionalmente aceptables solo si, una vez aplicadas las fórmulas de equilibrio y proporcionalidad, es posible establecer una armonía entre el ejercicio de este derecho fundamental, frente al orden público y los derechos fundamentales que entren en tensión con los contextos de manifestación<sup>53</sup>. En este sentido, el legislador está obligado a implementar las reglas y subreglas establecidas por la Corte Constitucional y a expedir normas claras y precisas que eviten toda ambigüedad que sea aprovechada para un actuar arbitrario y desproporcional e imposibiliten todo margen de discrecionalidad a los agentes de la fuerza pública para restringir estos derechos<sup>54</sup>.

143. De acuerdo con la Corte Constitucional, es posible afirmar que este derecho cuenta con tres ejes de limitación: i) un eje de fase preliminar del derecho; ii) un segundo eje de ejecución de la protesta; iii) un eje orientado a los derechos de los demás<sup>55</sup>.

#### **2.6.2.2.1. Límites relacionados con la preparación y organización de manifestaciones**

144. Los límites que imponga el legislador al respecto deben interpretarse como reglas que facilitan la garantía de otros derechos fundamentales y de los fines esenciales del Estado de Derecho, por lo que, estas normas que tienen lugar en la fase previa a la materialización de la protesta no pueden implicar una anulación o impedimento de los derechos en cuestión, sino que deben ser tomadas como medidas que posibilitan la labor estatal<sup>56</sup>. En relación con ello, existen tres tipos de reglas: i) autorización previa; ii) anuncio previo; iii) análisis del fin legítimo.

145. La autorización previa, como el proceso en el que se somete a consideración de la autoridad competente la realización de una protesta, es tanto inconstitucional como inconveniente, pues ello implicaría tanto la posibilidad de una censura previa como un margen amplio de discrecionalidad de los agentes estatales para permitir o prohibir cierto tipo de temas<sup>57</sup>. En esta medida, en situaciones de normalidad, una restricción de este tipo estaría en contravía tanto de los artículos 20 y 37 constitucionales, como del artículo 15 de la CADH.

146. El aviso previo es el acto de informar a la autoridad competente sobre la realización de una manifestación pública, límite que le permite a los agentes estatales tomar las medidas necesarias para que la protesta pueda transcurrir en normalidad, sin alteraciones graves a la cotidianidad de las demás personas, lo cual implica una garantía para la seguridad y el orden público<sup>58</sup>. En sentencia C-287 de 2017<sup>59</sup> la Corte Constitucional declaró la exequibilidad del artículo 53 de la Ley 1801 de 2016 (Código de Policía) que establece un término de 48 horas para el aviso previo, debido a que la medida se consideró como proporcionada al derecho de manifestación pública, razonable acorde con el fin perseguido, no discriminatoria y tampoco daba lugar a dificultades interpretativas.

---

<sup>53</sup> *Ibidem*.

<sup>54</sup> *Ibidem*.

<sup>55</sup> *Ibidem*.

<sup>56</sup> *Ibidem*.

<sup>57</sup> Al respecto ver: Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia C-281 del 03.05.17. M.P. Aquiles Arrieta Gómez. Expediente: D-11670; Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia C-009 del 07.03.18. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Expedientes: D-11747 y D-11755 (acumulados)

<sup>58</sup> Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia C-223 del 20.04.17. M.P. Alberto Rojas Ríos. Expedientes: D-11604 y D-11611

<sup>59</sup> Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia C-281 del 03.05.17. M.P. Aquiles Arrieta Gómez. Expediente: D-11670.

147. En relación con el análisis del fin legítimo, el legislador cuenta con una facultad de intervención en extremo restringida, en la medida en que, por regla general, no puede definir qué temáticas o problemáticas pueden ser objeto de discusión pública. Por tanto, los fines legítimos de este derecho deben interpretarse, caso a caso, de acuerdo con la naturaleza de tal garantía fundamental definida en el artículo 37 constitucional y bajo el presupuesto normativo del respeto por los principios esenciales de la Constitución Política, por lo que, en principio, no podría tener lugar una protesta cuyo objeto sea la promoción de discursos de odio -como, por ejemplo, el racismo, la xenofobia, la homofobia, etc.- o la incitación a la comisión de actos delictivos<sup>60</sup>.

#### **2.6.2.2.2. Límites legítimos relacionados con el ejercicio del derecho**

148. Están relacionados con la naturaleza pacífica y no violenta de esta garantía fundamental, cuya regla general de prohibición de uso de armas, rige el actuar tanto de manifestantes como de miembros de la fuerza pública<sup>61</sup>. De igual forma, como se estableció con antelación, dada la naturaleza conflictiva de este derecho, toda restricción a su ejercicio que esté fundamentada meramente en la irrupción del orden público es inconstitucional. En esta medida, los límites únicamente son admisibles si son impuestos ante la afectación grave al orden público, en espacios en los que el curso del contexto de protesta lleve a que el ejercicio del derecho deje de ser pacífico<sup>62</sup>.

149. A su vez, la Corte Constitucional ha establecido que, en relación con la elección del lugar en donde se lleva a cabo la manifestación, la regla general es que no es posible imponer límite alguno, pues ello implicaría un ejercicio de censura indirecta, prohibida por el inciso 2 del artículo 20 constitucional<sup>63</sup>. Por tanto, es propio del ejercicio de este derecho que los manifestantes elijan el espacio público donde expresarse pacíficamente, dado que tal Corporación ha considerado que el espacio urbano, además de ser un área de circulación, es un lugar de participación, *“el ágora más accesible en la que se encuentran y manifiestan los ciudadanos”*<sup>64</sup>.

150. En consonancia con ello, las autoridades tienen la obligación de establecer las medidas posibles que garanticen la disponibilidad de este lugar para el ejercicio del derecho. Únicamente por razones graves de seguridad pública y afectación de los derechos de los manifestantes, la posibilidad de elegir un sitio público puede ser limitada<sup>65</sup>.

#### **2.6.2.2.3. Límites relacionados con la afectación de los derechos de terceros**

151. El ejercicio de este derecho conlleva a que quienes no están protestando, soporten determinadas cargas y limitaciones a derechos fundamentales como el de locomoción; no obstante, cuando existe una alteración injustificada o grave que

---

<sup>60</sup> Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia C-223 del 20.04.17. M.P. Alberto Rojas Ríos. Expedientes: D-11604 y D-11611

<sup>61</sup> *Ibidem*.

<sup>62</sup> *Ibidem*.

<sup>63</sup> *Ibidem*.

<sup>64</sup> Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia C-265 del 16.04.02. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. Expediente: D-3721

<sup>65</sup> Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia C-223 del 20.04.17. M.P. Alberto Rojas Ríos. Expedientes: D-11604 y D-11611

trascienda la órbita no violenta del derecho y repercuta en daños a terceros, este derecho puede limitarse<sup>66</sup>.

152. Debido a la naturaleza jurídica compleja del derecho a la protesta y la amplitud de derechos que su ejercicio implica para una sociedad democrática, cualquier tensión entre estas garantías y otros valores o derechos, daría al derecho de manifestación pública un peso abstracto mayor al de los otros<sup>67</sup>. Por lo anterior, la Corte ha considerado que es necesario llevar a cabo una interpretación restrictiva de los derechos de los terceros y una presunción en favor de las libertades en juego en estos contextos, en especial, en favor del derecho a la libertad de expresión, dado su carácter fundante de toda democracia. En este sentido, consideró tal Corporación que:

*“(...) derechos como la integridad personal, la propiedad, el bienestar general y el orden público deben ser analizados caso por caso, ya que solo en un control concreto es posible determinar cuando el ejercicio del derecho de reunión, manifestación o protesta, puede llegar a hacer nugatorio o afectar tales derechos. Si no es posible establecer esto, toda duda se resolverá en favor de los titulares del derecho de reunión.”*

153. En este sentido, la tensión entre la libertad y el orden público se ha resuelto siempre en favor de la primera, de acuerdo con parámetros internacionales, convencionales y constitucionales, lo que ha permitido fijar reglas para el control policial en estos contextos. La Policía únicamente puede adoptar medidas que sean necesarias, proporcionales y que sirvan razonablemente para restablecer el orden público, por lo que aquellas acciones que impliquen un uso mayor de la fuerza represiva estatal, únicamente es admisible si está sustentada en su absoluta y excepcional necesidad y siempre y cuando, dichas restricciones no hagan nulo el derecho a la protesta ni vulnere derechos concomitantes, tales como la vida o la integridad personal de los manifestantes<sup>68</sup>.

154. La Corte Constitucional ha establecido que el artículo 37 consagra un “*modelo de gestión negociada de intervención policial en las manifestaciones sociales*” a partir del cual se establece un uso absolutamente excepcional de la fuerza, en la medida en que “*tiene una tendencia a la selectividad estratégica de intervención de la policía y que prohíbe un modelo de fuerza estatal intensificado*”<sup>69</sup>. En este sentido, se han establecido las siguientes subreglas de derecho que deben guiar el actuar del legislador las cuales, debido a su especificidad e importancia, se transcriben a continuación:

*“(...) el Legislador colombiano debe, como mínimo, establecer pautas que: (i) permitan un dialogo entre los organizadores de la marcha y la autoridad, (ii) que tal dialogo construya una planificación de la protesta y evite el choque de intereses, (iii) que al existir un choque, exista una gestión negociada del conflicto que se resuelva con favorabilidad al derecho de reunión, (iv) una vez se supere la planeación y se pase a materializar la marcha, será deber de la autoridad mantener altos niveles de tolerancia social hacia la expresión de las ideas difundidas en la marcha, (v) que dentro del proceso de comunicación entre la autoridad y los organizadores se dejen reglas claras sobre qué comportamientos son tolerables y cuáles están prohibidos legislativamente, sin que ello consista en*

---

<sup>66</sup> *Ibidem*.

<sup>67</sup> *Ibidem*.

<sup>68</sup> *Ibidem*.

<sup>69</sup> *Ibidem*.

*instrucciones o pautas institucionales para realizar la manifestación, (vi) si se incumplen tales límites, la autoridad debe recurrir como última ratio a las detenciones preventivas, se prohíben las detenciones fundadas en el derecho legítimo que tienen las personas a la desobediencia civil, más sí son constitucionales aquellas detenciones fundadas en razonamientos preventivos para la comisión de delitos; (vii) igualmente, está facultada la policía para usar, como último recurso la fuerza no letal, solo si existe un agotamiento previo de las etapas de diálogo y comunicación, pudiendo ser selectiva la policía con aquellos manifestantes que promuevan actos contrarios a lo permitido por el legislador, (ix) es permitida la vigilancia selectiva –peligrosista- de participantes en las marchas, solo si el estado tiene motivos constitucional y legalmente fundados –desvirtuando la presunción de inocencia- para intervenir a aquellos que este considere “potencialmente disruptivos” o peligrosos.”*

## **2.7. El fenómeno de la cosa juzgada constitucional**

155. La Corte Constitucional<sup>70</sup> ha señalado que, como regla general, cuando el juez constitucional resuelve un asunto y, posteriormente, dicha Corporación decide sobre su selección, aquella decisión judicial se torna definitiva, inmutable y vinculante. En este sentido, si la Corte decide seleccionar el caso para su estudio, la cosa juzgada constitucional se produce con la ejecutoria del fallo de la propia Corte y, en los casos en los que no se selecciona el asunto en cuestión, el fenómeno opera desde la ejecutoria del auto en que se decide la no selección.

156. Posteriormente, la decisión adoptada por el juez constitucional queda ejecutoriada desde el punto de vista formal y material, por lo que no es posible que se profiera un nuevo pronunciamiento sobre el mismo asunto, ya que eso desconocería el principio de seguridad jurídica. De conformidad con lo anterior, la jurisdicción constitucional no está autorizada para estudiar de fondo tutelas sobre las cuales pesa ya la cosa juzgada constitucional.

157. De acuerdo con la particularidad del caso en concreto, la tutela deberá declararse temeraria o improcedente, en la medida en que en tales eventos la acción pierde su carácter de instrumento preferente y sumario de defensa de derechos fundamentales, para dar lugar a un mecanismo que puede socavar los mínimos de seguridad exigidos a un ordenamiento.

## **2.8. La sentencia proferida por la Corte Suprema de Justicia – Sala de Casación Civil del 22 de septiembre de 2020**

158. La Sala encuentra acreditado que, el 22 de septiembre de 2020, la Corte Suprema de Justicia – Sala de Casación Civil, dictó sentencia en la acción de tutela ejercida por Soledad María Granda Castañeda y otros<sup>71</sup> en contra de la

<sup>70</sup> Al respecto, ver: Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia SU-1219 del 21.11.01. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. Expediente: T-388435; Corte Constitucional, Sala Séptima de Revisión, Sentencia T-001 del 13.01.16. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. Expediente: T- 5158521.

<sup>71</sup> Los demás accionantes de esa tutela fueron los señores Sandra Borda Guzmán, Sergio Alejandro Martín Vergara, Andrés Juan Guerrero, Alejandro Briceño Díaz, Ana Benilda Ángel Orjuela, Alexandra Paola González Zapata, Fabián de Jesús Laverde Doncel, Cristian Raúl Delgado Bolaños, Aleida Murillo Gómez, Jenny Alejandra Romero González, Carlos Sleyter Obregón Ramírez, Juan Felipe Castañeda Durán, Olga Lucía Quintero Sierra, Alirio Andrés Mojica Montañez, Paola Marcela Silva Pérez, Héctor Alejandro Alba Siboché, María Fernanda Ovalle Alvarado, Angye Katherine Rojas Rivera, Wilman Silva Betancourt, Eneried Aranguren, Frank Melo Restrepo, Ángel Duván Ortiz Rodríguez, Yuri Enrique Neira Salamanca, Peter Esteban

Presidencia de la República, los Ministros de Defensa y del Interior, la Alcaldía Mayor de Bogotá, el Director General de la Policía, el Comandante General de la Policía Metropolitana de Bogotá, la Defensoría del Pueblo y la Procuraduría General de la Nación.<sup>72</sup>

159. A esa acción de tutela fueron vinculados igualmente la Fiscalía General de la Nación, los comandantes del Ejército Nacional, ESMAD<sup>73</sup>, COPES<sup>74</sup> y GOES<sup>75</sup>, por tener interés jurídico en el resultado de la actuación.

160. Los derechos fundamentales que la autoridad judicial examinó bajo el referido radicado correspondieron a los de protesta pacífica, participación ciudadana, vida, integridad personal, debido proceso, “no ser sometidos a desaparición forzada”, libertad de expresión, reunión, circulación y movimiento.

161. Los hechos de la demanda fueron sintetizados por la autoridad judicial señalando que en las protestas o manifestaciones se han desplegado conductas constantes, reiterativas y persistentes, para socavar, desestimular y debilitar su derecho a expresarse sin temor, exigiendo cambios de políticas a las distintas autoridades para las manifestaciones actuales y aquellas que se lleguen a presentar en el futuro. Al respecto, señaló:

*“Entre los comportamientos que los actores identifican como violatorios, se encuentran: (i) intervención sistemática, violenta y arbitraria de la fuerza pública en manifestaciones y protestas; (ii) “estigmatización” frente a quienes, sin violencia, salen a las calles a cuestionar, refutar y criticar las labores del gobierno; (iii) uso desproporcionado de la fuerza, armas letales y de químicos; (iv) detenciones ilegales y abusivas, tratos inhumanos, crueles y degradantes; y (v) ataques contra la libertad de expresión y de prensa”.*

162. Hicieron referencia a las situaciones acaecidas en las protestas llevadas a cabo el 21 de noviembre de 2019, en términos similares a los narrados por el accionante del radicado de la referencia, dando cuenta de lo acaecido en la Plaza de Bolívar y las circunstancias particulares que consideran violatorias de los derechos humanos, con los correspondientes datos estadísticos. Posteriormente, se refirieron a las protestas llevadas a cabo en el año 2020, hechos todos por los que la Corte relacionó esencialmente con “los derechos fundamentales a la libertad de expresión y a la protesta pacífica y no violenta” de todos los ciudadanos, aclarando que censura todas las formas violentas e irracionales de formular reclamos para la protección de derechos y, llamó a la convivencia, la tolerancia y la no violencia.

163. La Corte Suprema de Justicia – Sala de Casación Civil resolvió el caso concreto con fundamento en la Declaración Universal de Derechos Humanos, el

---

Santiesteban Castillo, María Alejandra López Mendoza, Diana Carolina Ojeda Ojeda, Victoria Lucena Góez, Mariángela Villamil Cancino, Alejandra Soriano Wilches, Carolina Moreno Velásquez, Carlos Perdomo Guerrero, Catalina Botero Marino, Manuel Alejandro Iturralde, Natalia Ramírez Bustamante, Carlos Julián Mantilla Copete, Johan Sebastián Ramírez Vargas, Fabián Darío Bernate Bastidas, Brian Valencia Ayala, Harrison Steven Valderrama Palencia, David Ricardo Pérez Castro, Carol Tatiana Gómez Suarez, Perla Tatiana Bayona Rojas, Eduardo Enrique Cáceres Téllez, Cristian Andrés Aristizábal Parra, Mohamed Mussa Shek Giraldo, Juan Camilo Gómez Olarte, María Fernanda Montiel Murillo y Santiago de Jesús Andrade Gaitán.

<sup>72</sup> Corte Suprema de Justicia, Sentencia del 22.09.2020, M.P. Luis Armando Tolosa Villabona, STC7641-2020 Radicación No. 11001-22-03-000-2019-02527-02.

<sup>73</sup> Escuadrón Móvil Anti Disturbios.

<sup>74</sup> Comando de Operaciones Especiales.

<sup>75</sup> Grupos Operativos Especiales de Seguridad.

Pacto Internacional de Derechos Civiles, Políticos y Económicos, ratificado por Colombia por medio de la Ley 74 de 1968, la Convención Americana de Derechos Humanos y la Constitución Política de 1991.

164. De la valoración en su conjunto de las pruebas allegadas en esa oportunidad concluyó que se presentó y existe la posibilidad de que se siga presentando agresión de la Fuerza Pública con respecto a quienes se manifiestan, por lo que encontró inaplazable la necesidad de que todos los habitantes del territorio nacional cuenten, por parte de la Rama Ejecutiva, encargada de mantener responsablemente el orden público, con entidades formadas suficientemente para entender, comprender y racionalizar el derecho de las personas y de los habitantes del territorio y disentir y hacer público su pensamiento.

165. Las órdenes impartidas en esa oportunidad para la protección de los derechos de los accionantes del caso y de todos los habitantes del territorio nacional, en relación con las cuales dispuso publicar la sentencia para cumplir con la garantía de publicidad y aplicación a todo el conglomerado social, fueron las que se transcriben a continuación, no obstante su extensión, por la importancia de las mismas para el caso analizado y por cuanto explican por sí mismas la garantía que confieren a los derechos del accionante que quedan subsumidos en ellas:

**“SEGUNDO: ORDENAR a los aquí encausados que, *en lo sucesivo, se abstengan de incurrir en conductas como las que dieron lugar a esta acción.*”**

***TERCERO: ORDENAR a los demandados que, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de la presente decisión, insertar y facilitar la descarga del contenido completo y legible de este pronunciamiento, en la parte principal de sus respectivas páginas web y redes sociales, en un lugar visible y fácilmente identificable, hasta tanto el Congreso de la República emita una Ley Estatutaria que regule los alcances y limitaciones del derecho a la protesta pacífica.***

***CUARTO: ORDENAR al Ministro de Defensa que, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes el enteramiento de esta providencia, proceda a presentar disculpas por los excesos de la fuerza pública, en especial, aquéllos (sic) cometidos por los Escuadrones Móviles Antidisturbios de la Policía Nacional – ESMAD- durante las protestas desarrolladas en el país a partir del 21 de noviembre de 2019, las cuales deberán difundirse en el mismo término, por radio, televisión y redes sociales.***

***QUINTO: ORDENAR al Gobierno Nacional – Presidente de la República que, dentro de los treinta (30) días siguientes a la notificación de este fallo, proceda a:***

*a. Expedir un acto administrativo en el cual ordene a todos los miembros de la Rama Ejecutiva en el nivel nacional, mantener la neutralidad cuando se produzcan manifestaciones no violentas, incluso, si las mismas se dirigen a cuestionar las políticas del Gobierno Nacional, en el cual se incluya la obligación permanente de garantizar y facilitar, de manera imparcial, el ejercicio de los derechos fundamentales a la expresión, reunión, protesta pacífica y libertad de prensa, aun durante eventos de (i) guerra exterior; (ii) conmoción interior; o (iii) estado de emergencia.*

*b. Convocar y conformar una mesa de trabajo para reestructurar las directrices relacionados con el uso de la fuerza frente a manifestaciones pacíficas, para que*

escuche y atienda los planteamientos, **no sólo de los aquí accionantes, sino de cualquier persona interesada en el tema.**

De llegarse o no a un consenso al respecto, el Gobierno Nacional estará en la obligación de expedir un acto administrativo, dentro de los sesenta (60) días siguientes a la notificación de esta sentencia, una reglamentación sobre la materia que tenga en cuenta, como mínimo, las directrices señaladas por la jurisprudencia de la Corte Constitucional, la Corte Interamericana de Derechos Humanos las recomendaciones de Naciones Unidas y las aquí señaladas, relacionadas con la intervención y el uso de la fuerza por parte de la Policía Nacional y las Fuerzas Militares, en manifestaciones y protestas.

Para tal efecto, se hará énfasis en conjurar, prevenir y sancionar la (i) intervención sistemática, violenta y arbitraria de la fuerza pública en manifestaciones y protestas; (ii) “estigmatización” frente a quienes, sin violencia, salen a las calles a cuestionar, refutar y criticar las labores del gobierno; (iii) uso desproporcionado de la fuerza, armas letales y de químicos; (iv) detenciones ilegales y abusivas, tratos inhumanos, crueles y degradantes; y (v) ataques contra la libertad de expresión y de prensa.

En esa línea, deberá realizarse, **con la participación directa de la ciudadanía,** órganos de control y los mandatarios regionales y locales, un protocolo de acciones preventivas concomitantes y posteriores que se denominará: “ESTATUTO DE REACCIÓN, USO Y VERIFICACIÓN DE LA FUERZA LEGÍTIMA DEL ESTADO, Y PROTECCIÓN DEL DERECHO A LA PROTESTA PACÍFICA CIUDADANA”, que incluya, como mínimo, lo siguiente:

#### *Protocolo de acciones preventivas*

El uso de la fuerza por parte de los cuerpos de seguridad estatales deberá estar definido por la excepcionalidad, y debe ser planeado y limitado proporcionalmente por las autoridades. Así las cosas, es imprescindible que los miembros de la fuerza pública conozcan las disposiciones normativas que permiten el uso de las armas letales y no letales, y que tengan el entrenamiento adecuado para que en el evento en que deban decidir acerca de su uso posean los elementos de juicio para hacerlo.

Igualmente, se establecerán límites al máximo del uso de la fuerza para el control de disturbios, por cuanto el entrenamiento que reciben no debe estar dirigido a derrotar al enemigo, sino en función de la protección y control de civiles.

Deberá hacerse énfasis en la formación y capacitación inmediata en ética y derechos humanos de sus miembros, guiada por el respeto a la comunidad, donde sus integrantes actúen como agentes de paz, de protección a la ciudadanía y al derecho a la vida.

Así mismo, se hará un análisis cuantitativo y cualitativo del incremento de la profesionalización de los agentes destinados a la contención y alteración del orden público por causa del ejercicio de marchas y manifestaciones públicas, incluyendo una veeduría permanente de la ciudadanía y los órganos de control.

#### *Protocolo de acciones concomitantes*

Al momento de realizar el despliegue de la autoridad, los agentes estatales, en la medida de lo posible, deben implementar un procedimiento verificable que evalúe

*la situación y un plan de acción previo a su intervención. De tal forma, los operativos policiales deben estar dirigidos a la contención o restablecimiento del orden, y no a la privación de la vida o agresiones injustificadas.*

*Con todo, en caso de que resultare obligatorio el uso de la fuerza, ésta debe realizarse en armonía con los principios de la finalidad legítima, absoluta necesidad y proporcionalidad.*

*Para determinar la proporcionalidad del uso de la fuerza, debe evaluarse la gravedad de la situación que enfrenta el funcionario. Para ello, se debe considerar, entre otras circunstancias: la intensidad y peligrosidad de la amenaza; la forma de proceder del individuo; las condiciones del entorno, y los medios de los que disponga el funcionario para abordar una situación específica.*

#### *Protocolo de acciones posteriores*

*Del mismo modo, debe implementarse procedimientos que verifiquen la legalidad y/o proporcionalidad del uso de la fuerza letal ejercida por agentes estatales, así como de las órdenes de la cadena de mando relacionados con el hecho.*

*En efecto, una vez que se tenga conocimiento de que sus agentes de seguridad hicieron uso de armas letales o no letales, causando daños a la vida e integridad de las personas, deberá iniciarse inmediatamente, y dentro de un plazo que no supere los seis (6) meses contados a partir del suceso, al margen de las investigaciones a que haya lugar, la obligación de proveer una explicación pública satisfactoria y convincente de lo sucedido y desvirtuar las alegaciones sobre su responsabilidad, mediante elementos probatorios adecuados.*

*Tal procedimiento será acompañado por redes de veeduría ciudadana, mandatarios regionales, locales, y órganos de control. Al señalado estatuto se le hará pedagogía nacional, es decir, se enseñará y divulgará a todos los colombianos. c. De los avances para el cumplimiento de lo antes ordenado, el Gobierno Nacional – Presidente de la República deberá rendir, de manera directa a la Sala Civil del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, un informe quincenal, claro, detallado y exhaustivo del desarrollo de las negociaciones hasta la emisión del correspondiente acto administrativo.*

**SEXTO: ORDENAR** 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 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.

**SÉPTIMO: ORDENAR** al Ministerio Público y la Defensoría del Pueblo que, dentro de los treinta (30) días siguientes al enteramiento de este fallo, diseñen planes de fácil acceso para el acompañamiento y asesoría jurídica para las personas que, en actos de protestas resulten o, se hayan visto afectadas en ellas, brindando apoyo en tal sentido para acudir, incluso, a instancias internacionales cuando a ello hubiere lugar.

**OCTAVO: ORDENAR** al DEFENSOR DEL PUEBLO que, hasta tanto se constate que el ESMAD está en capacidad de hacer un uso moderado de la fuerza y de garantizar y respetar los derechos y las libertades de las personas que intervengan o no en protestas, realizar un control estricto, fuerte e intenso de toda

*actuación de ese cuerpo policial en el desarrollo de manifestaciones y de sus actividades en cada uno de sus procedimientos.*

*Cuando se requiera cualquier participación del ESMAD en eventos públicos o privados, ese organismo de manera antelada, deberá poner a disposición DEL DEFENSOR el listado de los comandantes o jefes de unidad del personal asignado para el servicio requerido e, igualmente, la Policía Nacional deberá designar a un oficial superior común que sirva de enlace entre los agentes y el DEFENSOR DEL PUEBLO.*

*Asimismo, la aludida institución recibirá las quejas y denuncias que, por cualquier medio expedito y eficaz, se hagan sobre las conductas del ESMAD o integrantes de la fuerza pública en el desarrollo de manifestaciones y protestas.*

**NOVENO: ORDENAR** a los Escuadrones Móviles Antidisturbios de la Policía Nacional -ESMAD- y a cualquier institución que efectúe “actividades de policía” que, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de este fallo, suspenda el uso de las “escopetas calibre 12”, hasta tanto el a quo constitucional, previa verificación exhaustiva, constate la existencia de garantías para la reutilización responsable y mesurada de dicho instrumento.

**DÉCIMO: ORDENAR** al DEFENSOR DEL PUEBLO que, mensualmente remita un informe al juez de primera instancia de esta acción constitucional del cumplimiento de las disposiciones aquí adoptadas.

**DÉCIMO PRIMERO: INDICAR** que cuando la Corte lo considere necesario, **asumirá la competencia para exigir el obediencia de lo aquí ordenado.**

**DÉCIMO SEGUNDO: DISPONER** la remisión de la reproducción total de este expediente con destino a la Procuraduría General de la Nación y a la Fiscalía General de la Nación para que inicien las investigaciones correspondientes, con relación a los hechos materia de esta salvaguarda, debiendo rendir, por conducto de sus directores principales, informes mensuales a la Sala Civil del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, sobre el avance de las actividades desplegadas para el señalado fin.” (Negrita y subrayado fuera del texto)

166. El fallo de tutela fue remitido a la Corte Constitucional para su eventual revisión, siendo excluida de la misma, según auto interlocutorio dictado el 26 de febrero de 2021 por la Sala de Selección de Tutelas No. 2, con lo cual la sentencia hizo tránsito a **cosa juzgada constitucional** y el cumplimiento de las disposiciones –que se reitera, se refieren a todas las marchas y todos los ciudadanos que son titulares del derecho a la protesta pacífica consagrado en el artículo 37 de la Constitución Política– se encuentra a cargo del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá – Sala Civil, con respecto al cual la Sala de Casación Civil de la Corte se reservó el derecho a ejercer el control cuando lo considerara necesario.

167. Posteriormente, la Corte Suprema de Justicia Sala de Casación Civil, mediante auto del 27 de mayo de 2021, se pronunció sobre las solicitudes de “cumplimiento de fallo” e interposición de “incidente de desacato” que presentaron las señoras Laura Gómez y Angie Rusinque respecto de la sentencia del 22 de septiembre de 2020.

168. Las solicitantes manifestaron que, el derecho fundamental protegido por la Corte Suprema de Justicia – Sala de Casación Civil estaba siendo vulnerado

desde el 28 de abril de 2021, comoquiera que se estaban desconociendo varias de las órdenes dadas, en especial la de abstenerse de incurrir en “*abuso sistemático del uso de la fuerza, por parte de la Policía Nacional y el Esmad*”.

169. Por otra parte, el señor Ermes Evelio Pete Vivas, Consejero Mayor y representante legal del Consejo Regional Indígena del Cauca –CRIC-, presentó un memorial en el que afirmó que desde el 28 de abril de 2021 se habían presentado casos de “*violencia policial*”, “*detenciones arbitrarias*” y homicidios, y que la Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo no han actuado diligentemente ante esas situaciones.

170. Aunado a lo anterior, otras personas<sup>76</sup> que manifestaron ser “*accionantes y apoderados*” solicitaron que se diera cumplimiento a las órdenes de la sentencia del 22 de septiembre de 2020, por el uso desproporcionado de la fuerza por parte de algunos miembros de la Policía Nacional en las ciudades de Bogotá, Cali y Popayán, y la “*estigmatización*” de las protestas y manifestaciones públicas que hace el Presidente de la República.

171. La Corte Suprema de Justicia – Sala de Casación Civil consideró que las solicitudes que presentaron los ciudadanos debían ser tramitadas por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá – Sala Civil, por haber sido el juez constitucional que conoció de la acción de tutela en primera instancia; sin embargo, decretó pruebas complementarias y advirtió, entre otras cosas, lo siguiente:

*“Si bien **lo alegado por los memorialistas y los hechos actuales, de público conocimiento, sustentan la necesidad de intervención de esta Corte**, la injerencia de la misma tendrá lugar, por ahora, con el decreto de pruebas complementarias respecto de las impartidas por el juez constitucional de primer grado, correspondiéndole a éste (sic) recabarlas durante el trámite de desacato que actualmente adelanta en esa etapa procesal, garantizando ante todo, el acatamiento del fallo, el derecho de contradicción y defensa de los involucrados y la doble instancia.*”

*2.4.1. Como lo expusieron los aquí solicitantes, la Sala en la sentencia STC-7641-2020 -hoy en firme al excluirse de revisión y negarse la insistencia- amparó las prerrogativas invocadas, relativas a «(...) la protesta pacífica, participación ciudadana, vida, integridad personal, debido proceso, “no ser sometidos a desaparición forzada», y a las libertades de expresión, reunión, circulación y movimiento (...)».*

(...)

*Como una de las finalidades de la sentencia STC7641-2020 consistió en evitar la repetición de lo ocurrido en las fechas mencionadas y en las anteriores, analizadas en el fallo en cuestión, **ha de verificarse si se han reiterado los hechos denunciados.***

*2.4.2. No puede, ensancharse el debilitamiento de la confianza ciudadana frente a las instituciones. La exigencia pacífica del ejercicio del derecho de reunión,*

<sup>76</sup> María Alejandra Garzón Mora, Germán Romero Sánchez, Douglas Lorduy Montañez, Raissa Carrillo Villamizar, Gustavo Gallón Giraldo, Alejandro Jiménez Ospina, Jormay Ortegón Osorio, Reymundo Rafael Vásquez Barrios, Juan David Romero Preciado, Franklin Castañeda Villacob, Ana Bejarano Ricaurte y Olga Ligia Silva López.

manifestación y protesta conlleva entre las muchas, una obligación de doble vía, tanto para los titulares del derecho, como para el Estado. El derecho no se puede asimilar al caos, al vandalismo o al desorden; tampoco procede la estigmatización y la intimidación, porque ninguna de tales circunstancias, contribuyen al proceso democrático y constitucional de hacer un país incluyente y un Estado Social de Derecho, tolerante, armonioso, en desarrollo, respetuoso de la dignidad humana. Por ello, es del caso, **instar a todas las autoridades accionadas y a la ciudadanía a acatar con diligencia y plena observancia, los mandatos contenidos en la sentencia STC-7641-2020.**

(...)

2.4.3.1. Ordenar al Gobierno Nacional -Presidencia de la República y Ministerio de Defensa Nacional, que en el término de quince (15) días, informe lo siguiente respecto de **los hechos ocurridos en la jornada de protestas ocurridas desde el 19 de noviembre del 2019, incluido el 28 de abril de 2021 hasta la fecha:**

(...)

2.4.3.2. Ordenar a la Procuradora General de la Nación, al Defensor del Pueblo, y al Fiscal General de la Nación, que en el término de quince (15) días, informen lo siguiente respecto de **los hechos ocurridos en la jornada de protestas ocurridas desde el 19 de noviembre del 2019, incluido el 28 de abril de 2021 hasta la fecha:**

(...)

2.4.3.3. Ordenar al Defensor del Pueblo, que en el término de quince (15) días, informe lo siguiente respecto de **los hechos ocurridos en la jornada de protestas ocurridas desde el 19 de noviembre del 2019, incluido el 28 de abril de 2021 hasta la fecha:**

(...)

2.5. Finalmente, se remitirán las presentes diligencias a la Sala Civil del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá para que se pronuncie, sobre **la apertura o complementación del trámite incidental deprecado por los memorialistas** y, en adición, supervise la práctica de las pruebas decretadas en esta decisión, sin perjuicio de la verificación a cargo de esta Corporación.” (Negrita y subrayado fuera del texto)

## 2.9. Caso concreto

172. El accionante manifestó que la finalidad del presente amparo es que el juez de tutela disponga que cese la amenaza de sus derechos fundamentales a la igualdad, al debido proceso administrativo, de acceso a la administración de justicia, a la vida, a la protesta pacífica y a la libertad de expresión. Si bien son varias las garantías invocadas, esta Sala entiende que, en consonancia con los presupuestos fácticos y los argumentos que sustentan la solicitud de amparo, el derecho a la manifestación pública y pacífica es el que se principalmente se considera como amenazado.

173. Como se expuso con antelación, el derecho a la protesta pacífica cuenta con una naturaleza intrínsecamente compleja y, debido a la convergencia de otros

derechos en su ejercicio, su restricción arbitraria puede acarrear la vulneración de garantías tales como la integridad personal, la salud y la dignidad.

174. Si bien, de acuerdo con la Corte Constitucional, el derecho a la protesta pacífica tiene una dimensión colectiva en relación con su concreción, la titularidad de este es esencialmente individual, por lo que la presunta amenaza a dicha garantía se examinará a partir de la situación específica del señor Wilmar Hernando Villafañe Castaño como accionante, en el marco de los presupuestos fácticos expuestos.

175. Es decir, teniendo en cuenta el marco convencional y constitucional expuesto, así como las órdenes dadas por la Corte Suprema de Justicia – Sala de Casación Civil en la sentencia del 22 de septiembre de 2020, la Sala analizará cada una de las pretensiones de la demanda de tutela y precisará si se configura la cosa juzgada constitucional o si hay lugar a pronunciarse de fondo.

176. Ahora, si se configura la cosa juzgada constitucional se deberá declarar la improcedencia de la acción por no superarse el requisito de subsidiariedad, comoquiera que el accionante cuenta con el incidente de desacato para poner de presente sus inconformidades ante el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá – Sala Civil y solicitar que se adopten las decisiones a que haya lugar.

177. Conviene precisar que, el incidente de desacato en el trámite de una acción de tutela está regulado en el artículo 52 del Decreto Ley 2591 de 1991, y respecto de la naturaleza jurídica de este, la Corte Constitucional en la sentencia SU-034 de 2018<sup>77</sup>, indicó:

***“En síntesis: el incidente de desacato es un instrumento procesal para garantizar el goce efectivo de los derechos fundamentales amparados mediante la acción de tutela, que tiene lugar cuando el obligado a cumplir una orden de tutela no lo hace. En este trámite incidental, el juez constitucional, en ejercicio de sus potestades disciplinarias, puede sancionar con arresto o multa a quien con responsabilidad subjetiva desatienda las órdenes judiciales encaminadas a restaurar el derecho vulnerado, lo cual debe efectuarse con plena observancia del debido proceso de los intervinientes y dentro de los márgenes trazados por la decisión de amparo”*** (Negrita y subrayado fuera del texto).

178. Lo anterior, significa que el incidente de desacato constituye el mecanismo judicial idóneo para buscar el cumplimiento de una orden de tutela y que se garantice realmente la protección de los derechos fundamentales amparados.

179. En el caso concreto del señor Wilmar Hernando Villafañe Castaño, si bien no fungió como accionante en la solicitud de amparo que culminó con la sentencia del 22 de septiembre de 2020, lo cierto es que, como quedó expuesto en el numeral 2.8. de esta providencia, la Corte Suprema de Justicia – Sala de Casación Civil hizo extensivos los efectos de la protección del derecho a la protesta pacífica a todos los ciudadanos.

180. En este punto, se resalta que la gran mayoría de las personas que presentaron incidentes de desacato y solicitaron el cumplimiento de la sentencia del 22 de septiembre de 2020 no fungieron como accionantes, sin embargo, la Corte Suprema de Justicia – Sala de Casación Civil atendió a sus argumentos para decretar pruebas complementarias en el trámite del incidente de desacato y

---

<sup>77</sup> Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia SU-034 del 03.05.18., M.P. Alberto Rojas Ríos.

remitió las peticiones al Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá – Sala Civil.

181. Lo anterior, significa que, en efecto, los titulares del derecho fundamental consagrado en el artículo 37 de la Constitución están legitimados para promover un incidente de desacato para obtener el cumplimiento de la sentencia proferida por la Corte Suprema de Justicia – Sala de Casación Civil el 22 de septiembre de 2020.

182. Por otra parte, en las pretensiones que se estudien de fondo, si se advierte que existe una amenaza cierta e inminente se adoptarán las decisiones que en mayor medida protejan y reivindiquen los derechos fundamentales que invocó el accionante, en especial, el de la protesta pacífica.

183. Precisada la metodología de estudio, la Sala procede con su análisis:

**2.9.1. “PRIMERO: Se ordene al GOBIERNO NACIONAL – IVAN DUQUE MARQUEZ PRESIDENTE DE LA REPUBLICA – EJERCITO NACIONAL GENERAL ZAPATEIRO SIJIN – VIGILANCIA Y CONTROL – MINISTERIO DE DEFENZA NACIONAL – MINISTERIO DEL INTERIOR Y DE JUSTICIA – MINISTERIO DE LAS TIC, que de forma inmediata efectúen todas las gestiones necesarias para garantizar y proteger el derecho de reunión y manifestación pacífica, que se presenta en sus jurisdicciones mientras que se tome una decisión de fondo” (Sic a toda la transcripción)**

184. Respecto de esta pretensión hay cosa juzgada constitucional.

185. En efecto, como se puso de presente en el numeral 2.8. de la parte considerativa de esta providencia, la Corte Suprema de Justicia – Sala de Casación Civil profirió la sentencia del 22 de septiembre de 2020 mediante la cual se protegió el derecho fundamental a la protesta pacífica y sus efectos se hicieron extensivos a todas las personas que en un futuro ejercieran la garantía consagrada en el artículo 37 de la Constitución.

186. Eso significa que, en principio, las autoridades accionadas deben garantizar el derecho a la protesta pacífica de las personas que participan en las manifestaciones que se adelantan en varias ciudades del país desde el 28 de abril de 2021.

187. Ahora, si el accionante considera que ello no se está cumpliendo, cuenta con el incidente de desacato para poner de presente esta inconformidad ante el Tribunal Superior de Bogotá – Sala Civil y solicitar que se adopten las decisiones necesarias para que se cumpla con la protección del derecho fundamental a la protesta pacífica.

188. En ese orden de ideas, no se cumple con el requisito de subsidiariedad respecto de esta pretensión y, por ello, habrá que declararse su improcedencia.

**2.9.2. “SEGUNDO: Se ordene al GOBIERNO NACIONAL – IVAN DUQUE MARQUEZ PRESIDENTE DE LA REPUBLICA – EJERCITO NACIONAL GENERAL ZAPATEIRO SIJIN – VIGILANCIA Y CONTROL – MINISTERIO DE DEFENZA NACIONAL – MINISTERIO DEL INTERIOR Y DE JUSTICIA – MINISTERIO DE LAS TIC que coordinen y garanticen el ejercicio de los veedores de derechos humanos dentro de las manifestaciones pacíficas y especialmente, su trabajo en el momento de las alteraciones del orden público” (Sic a toda la transcripción)**

189. Respecto de esta pretensión hay cosa juzgada constitucional, por las razones que se exponen a continuación:

190. En el numeral séptimo de la sentencia proferida por la Corte Suprema de Justicia – Sala de Casación Civil el 22 de septiembre de 2020, se ordenó:

**“SÉPTIMO: ORDENAR al Ministerio Público y la Defensoría del Pueblo que, dentro de los treinta (30) días siguientes al enteramiento de este fallo, diseñen planes de fácil acceso para el acompañamiento y asesoría jurídica para las personas que, en actos de protestas resulten o, se hayan visto afectadas en ellas, brindando apoyo en tal sentido para acudir, incluso, a instancias internacionales cuando a ello hubiere lugar.”** (Negrita y subrayado fuera del texto)

191. Por otra parte, la Defensoría del Pueblo y la Procuraduría General de la Nación, en sus intervenciones, aseguraron que *“para dar cumplimiento a la orden contenida en el numeral séptimo”* de la sentencia del 22 de septiembre de 2020 expedieron de manera conjunta la *“Guía de acompañamiento a las movilizaciones ciudadanas: Alcance e Intervención del Ministerio Público”*. Al respecto, en la página 20 del referido documento<sup>78</sup>, se indicó:

*“Con el propósito de generar escenarios de cohesión y participación social en el país, resulta de vital importancia **el acompañamiento** de la Procuraduría General de la Nación y de la Defensoría del Pueblo en la garantía del ejercicio legítimo del derecho **a la manifestación pacífica**, establecido en el artículo 37 de la Constitución Política, **antes, durante y después de la misma.**”*

*Por tal motivo, **la Procuraduría General de la Nación** desde sus tres ejes misionales, preventivos, de intervención y disciplinarios, según sea el caso, **acompañará de forma inmediata las manifestaciones** convocadas por la ciudadanía que, según el modelo de Estado social y democrático de derecho, permite su materialización.*

*Este acompañamiento se realiza con el objetivo de tener una respuesta oportuna y garante de derechos, activando las acciones en materia preventiva, disciplinaria o de intervención judicial, si las circunstancias de los hechos así lo demandaren.*

*Por su parte, **la Defensoría del Pueblo** ha diseñado planes de fácil acceso con el fin de **acompañar los ciudadanos antes, durante y después de la protesta** y, de ser necesario, brindar la asesoría jurídica, incluso en instancias internacionales, cuando hubiere lugar.”* (Negrita y subrayado fuera del texto)

192. Lo anterior significa que, en principio, la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo deben acompañar las protestas y manifestaciones públicas que se adelantan en varias ciudades del país desde el 28 de abril de 2021, con el fin de que se garanticen los derechos humanos de los manifestantes.

193. Ahora, si el accionante considera que ello no se está cumpliendo, cuenta con el incidente de desacato para poner de presente esta inconformidad ante el Tribunal Superior de Bogotá – Sala Civil y solicitar que se adopten las decisiones

---

<sup>78</sup> El documento que contiene la “Guía de acompañamiento a las movilizaciones ciudadanas”, se puede consultar en el link: [https://publicaciones.defensoria.gov.co/desarrollo1/ABCD/bases/marc/documentos/textos/Acompañamiento\\_movilizaciones.pdf](https://publicaciones.defensoria.gov.co/desarrollo1/ABCD/bases/marc/documentos/textos/Acompañamiento_movilizaciones.pdf)

necesarias para que se haga acompañamiento a los manifestantes por parte de las referidas autoridades.

194. En ese orden de ideas, no se cumple con el requisito de subsidiariedad respecto de esta pretensión y, por ello, habrá que declararse su improcedencia.

**2.9.3. “TERCERO: Se ordene en el evento de que no exista a la PERSONARIA MUNICIPAL y/o DISTRITAL, la DEFENSORIA DEL PUEBLO, que designen veedores para los derechos humanos que hagan un exhaustivo control de la actuación del personal policial en el desarrollo de las manifestaciones y de sus actividades en cada uno de sus procedimientos que se realicen hasta el momento de la decisión de fondo” (Sic a toda la transcripción)**

195. Respecto de esta pretensión hay cosa juzgada constitucional, por las razones que se exponen a continuación:

196. En el inciso primero del numeral octavo de la sentencia proferida por la Corte Suprema de Justicia – Sala de Casación Civil el 22 de septiembre de 2020, se ordenó:

**“OCTAVO: ORDENAR al DEFENSOR DEL PUEBLO que, hasta tanto se constate que el ESMAD está en capacidad de hacer un uso moderado de la fuerza y de garantizar y respetar los derechos y las libertades de las personas que intervengan o no en protestas, realizar un control estricto, fuerte e intenso de toda actuación de ese cuerpo policial en el desarrollo de manifestaciones y de sus actividades en cada uno de sus procedimientos.**

(...)” (Negrita y subrayado fuera del texto)

197. Lo anterior significa que, en principio, la Defensoría del Pueblo debe hacer un control, estricto fuerte e intenso a la actividad de la Policía Nacional y del Escuadrón Móvil Anti Disturbios, en el marco de las protestas y manifestaciones públicas que se adelantan en algunas ciudades del país desde el 28 de abril de 2021.

198. Ahora, si el accionante considera que ello no se está cumpliendo, cuenta con el incidente de desacato para poner de presente esta inconformidad ante el Tribunal Superior de Bogotá – Sala Civil y solicitar que se adopten las decisiones necesarias para que se haga el referido control.

199. En ese orden de ideas, no se cumple con el requisito de subsidiariedad respecto de esta pretensión y, por ello, habrá que declararse su improcedencia.

**2.9.4. “CUARTO: Se ordene al GOBIERNO NACIONAL – IVAN DUQUE MARQUEZ PRESIDENTE DE LA REPUBLICA – EJERCITO NACIONAL GENERAL ZAPATEIRO – POLICIA NACIONAL – DIRECTOR POLICIA NACIONAL – GRUPO DE ESMAD – SIJIN – VIGILANCIA Y CONTROL – MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL – MINISTERIO DEL INTERIOR Y DE JUSTICIA, que en el evento de requerir el uso de la fuerza (uso de armas letales) para restablecer el orden en las manifestaciones, se haga adoptando los protocolos de naciones unidas y demás existentes para tal fin llevando una relación del personal encargado de realizar los procedimientos y los instrumentos (armas de fuego, grandas, entre otros elementos) y material utilizado para tal fin” (Sic a toda la transcripción)**

200. Respecto de esta pretensión también opera el fenómeno de cosa juzgada constitucional. Como ha sido expuesto con suficiencia, la Corte Suprema de Justicia – Sala de Casación Civil ordenó la expedición y el cumplimiento estricto de un “*Estatuto de reacción, uso y verificación de la fuerza legítima del Estado y protección del derecho a la protesta pacífica ciudadana*”, de conformidad con todos los parámetros constitucionales, convencionales e internacionales en materia de protección del derecho fundamental a la protesta pacífica.

201. Por lo anterior, el Presidente de la República expidió el Decreto 003 del 5 de enero de 2021<sup>79</sup> por medio del cual se estableció dicho protocolo de acciones preventivas, concomitantes y posteriores cuando los ciudadanos ejercen su derecho fundamental a la protesta pacífica.

202. Ahora bien, en relación con la verificación de los elementos utilizados por los miembros de la Policía Nacional, el artículo 19 de dicho decreto establece lo siguiente:

*“ARTÍCULO 19. Verificación de identificación, dotación y órdenes de servicio por parte del Ministerio Público. Los integrantes o delegados del Ministerio Público, en el marco de sus competencias constitucionales y legales y de acuerdo con sus directrices institucionales, a iniciativa propia o a solicitud podrán realizar verificaciones previas de la identificación y los elementos de dotación con los que cuentan los policías asignados para el acompañamiento de las movilizaciones, así como de las órdenes de servicio.”* (Subrayas y negrita fuera del texto)

203. En este sentido, es necesario resaltar que, atendiendo a lo resuelto por la Corte Suprema de Justicia – Sala de Casación Civil, el Presidente de la República decidió expedir una disposición normativa expresa en relación con la posibilidad de verificación, por parte del Ministerio Público, de la identificación y dotación de los miembros de la fuerza pública asignados para el acompañamiento de las protestas. Ello establece, como acción preventiva, un procedimiento que controla el cumplimiento de lo dispuesto por el inciso segundo del artículo 56<sup>80</sup> de la Ley 1801 de 2016 (Código Nacional de Policía y de Convivencia) que establece que toda actuación de la fuerza pública, en contextos de movilización social, deberá ser desarrollada mediante personal y equipos siempre identificados.

204. En efecto, estas disposiciones hacen parte de la normatividad que regula el uso legítimo de la fuerza y que la Corte Suprema de Justicia ordenó atender y aplicar, en armonía con las normas internacionales, convencionales y constitucionales. Por tanto, la identificación visible y permanente, por parte de los integrantes de la fuerza pública que acompañen las movilizaciones sociales, constituye un presupuesto normativo que legitima toda intervención de tales agentes en los contextos en que se ejerce el derecho a la protesta pacífica.

205. En este sentido, la pretensión estudiada hace parte de la normatividad que se erige como condición que posibilita y legitima todo uso de la fuerza en cumplimiento de lo ordenado por el Alto Tribunal. Por lo anterior y bajo el

<sup>79</sup> “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 PACÍFICA CIUDADANA”.

<sup>80</sup> “ARTÍCULO 56. Actuación de la Fuerza Pública en las movilizaciones terrestres. (...)”

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

entendido de la amplitud de las órdenes dispuestas en la sentencia del 22 de septiembre de 2020, lo solicitado por el accionante se ve cobijado por lo resuelto en tal providencia.

206. Ahora bien, si el accionante considera dicha orden no ha sido cumplida, cuenta con el incidente de desacato para poner de presente esta inconformidad ante el Tribunal Superior de Bogotá – Sala Civil y que se adopten las decisiones necesarias para que los miembros de la Policía Nacional que intervengan en las manifestaciones cumplan con el referido protocolo.

207. En ese orden de ideas, no se cumple con el requisito de subsidiariedad respecto de esta pretensión y, por ello, habrá que declarar su improcedencia.

**2.9.5. “QUINTO: Se ordene al GOBIERNO NACIONAL – IVAN DUQUE MARQUEZ PRESIDENTE DE LA REPUBLICA – EJERCITO NACIONAL GENERAL ZAPATEIRO – POLICIA NACIONAL – DIRECTOR POLICIA NACIONAL – GRUPO ESMAD – SIJIN – VIGILANCIA Y CONTROL – MINISTERIO DE DEFENZA NACIONAL – MINISTERIO DEL INTERIOR Y DE JUSTICIA, que permitan a los veedores de derechos humanos y abogados debidamente identificados, la verificación de las condiciones humanitarias de los retenidos por la fuerza pública en ocasión de las alteraciones del orden público” (Sic a toda la transcripción)**

208. Por las mismas razones expuestas en el numeral 2.9.2. de la parte considerativa de esta providencia, que hacen referencia al acompañamiento y la asesoría jurídica que prestan los funcionarios del Ministerio Público a los manifestantes, esta pretensión se encuentra cobijada por la cosa juzgada constitucional y, en consecuencia, habrá que declarar su improcedencia.

**2.9.6. “SEXTO: Se ordene al GOBIERNO NACIONAL – IVAN DUQUE MARQUEZ PRESIDENTE DE LA REPUBLICA – EJERCITO NACIONAL GENERAL ZAPATEIRO – POLICIA NACIONAL – DIRECTOR POLICIA NACIONAL – GRUPO ESMAD – SIJIN – VIGILANCIA Y CONTROL – MINISTERIO DE DEFENZA NACIONAL – MINISTERIO DEL INTERIOR Y DE JUSTICIA – MINISTERIO DE SALUD, en coordinación con la DEFENSORÍA DEL PUEBLO y LAS PERSONERÍA DE LOS MUNICIPIO para que acudan a los Centros de Traslado de Protección y verificar las condiciones de bioseguridad de dichos centros, así como las medidas de protección de las personas que se encuentran allí retenidas y que dispongan los protocolos de bioseguridad conforme a las pautas expedidas por el Ministerio de Salud.” (Sic a toda la transcripción)**

209. Por las mismas razones expuestas en el numeral 2.9.2. de la parte considerativa de esta providencia, que hacen relación al acompañamiento y la asesoría jurídica que prestan los funcionarios del Ministerio Público a los manifestantes, esta pretensión se encuentra cobijada por la cosa juzgada constitucional y, en consecuencia, habrá que declarar su improcedencia.

210. En efecto, los agentes del Ministerio Público velan por el cumplimiento de la normativa dispuesta para las detenciones transitorias de manifestantes y los protocolos de bioseguridad establecidos para adelantar estos procedimientos.

211. Por otra parte, el 11 de marzo de 2020, la Organización Mundial de la Salud - OMS calificó el brote del virus Covid-19 como una pandemia, con fundamento en lo cual el Ministerio de Salud y de la Protección Social profirió la Resolución N°

385 del 12 de marzo del 2020, mediante la cual declaró la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional.

212. La emergencia sanitaria se prorrogó mediante las Resoluciones N° 844 del 26 de mayo de 2020, N° 1462 del 25 de agosto de 2020, N° 2230 del 27 de noviembre de 2020 y N° 222 del 25 de febrero de 2021. Finalmente, a través de la Resolución N° 783 del 26 de mayo de 2021, se determinó que dicha prórroga sería hasta el 31 de agosto de 2021.

213. Ahora bien, el inciso cuarto del artículo 49 de la Constitución establece que *“ Toda persona tiene el deber de procurar el cuidado integral de su salud y de su comunidad ”*, esto significa que los ciudadanos tienen la obligación constitucional de actuar de manera diligente para preservar la salubridad pública.

214. Desde el panorama fáctico y jurídico expuesto, se advierte que, si bien el derecho a la protesta pacífica no se suspende con ocasión de la emergencia sanitaria, lo cierto es que las personas deberían abstenerse de concurrir a escenarios en donde se presenten aglomeraciones o no se cumplan los protocolos de bioseguridad, por cuanto esto produce que los contagios y muertes por el virus covid-19 aumenten de manera acelerada.

215. Por supuesto, quien decida libremente participar de las protestas y manifestaciones públicas debe asumir los riesgos que ello implica, tanto a nivel de contagio del virus como de las situaciones que se presentan cuando la Policía Nacional debe intervenir para preservar la seguridad y la convivencia ciudadana.

**2.9.7. “SÉPTIMO: Se ordene al GOBIERNO NACIONAL – IVAN DUQUE MARQUEZ PRESIDENTE DE LA REPUBLICA – EJERCITO NACIONAL GENERAL ZAPATEIRO – POLICIA NACIONAL – DIRECTOR POLICIA NACIONAL – GRUPO ESMAD – SIJIN – VIGILANCIA Y CONTROL – MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL – MINISTERIO DEL INTERIOR Y DE JUSTICIA, dar la orden de no usar armas letales contra la población civil y en especial aquellas personas activas dentro del paro, así mismo entregar una relación detallada de todas las herramientas velicas que en el ejercicio de su labor portan, por mencionar algunas, pistolas, fusiles, granadas, tanquetas con armamento y que no deberán estar en el acompañamiento de las marchas” (Sic a toda la transcripción)**

216. La Sala advierte que, respecto de esta pretensión, se configura el fenómeno de cosa juzgada constitucional por las razones que a continuación se exponen.

217. En el literal b, del numeral quinto de la parte resolutive de la sentencia proferida por la Corte Suprema de Justicia – Sala de Casación Civil el 22 de septiembre de 2020, se ordenó al Gobierno Nacional – Presidente de la República que dentro de los 30 días siguientes a la notificación de dicha providencia procediera a:

*“b. Convocar y conformar una mesa de trabajo para reestructurar las directrices relacionados con el uso de la fuerza frente a manifestaciones pacíficas, para que escuche y atienda los planteamientos, no sólo de los aquí accionantes, sino de cualquier persona interesada en el tema.*

*De llegarse o no a un consenso al respecto, el Gobierno Nacional estará en la obligación de expedir un acto administrativo, dentro de los sesenta (60) días siguientes a la notificación de esta sentencia, **una reglamentación sobre la***

**materia que tenga en cuenta, como mínimo, las directrices señaladas por la jurisprudencia de la Corte Constitucional, la Corte Interamericana de Derechos Humanos las recomendaciones de Naciones Unidas y las aquí señaladas, relacionadas con la intervención y el uso de la fuerza por parte de la Policía Nacional y las Fuerzas Militares, en manifestaciones y protestas.**

Para tal efecto, se hará énfasis en conjurar, prevenir y sancionar la (i) **intervención sistemática, violenta y arbitraria de la fuerza pública en manifestaciones y protestas**; (ii) “estigmatización” frente a quienes, sin violencia, salen a las calles a cuestionar, refutar y criticar las labores del gobierno; (iii) **uso desproporcionado de la fuerza, armas letales y de químicos**; (iv) detenciones ilegales y abusivas, tratos inhumanos, crueles y degradantes; y (v) ataques contra la libertad de expresión y de prensa.

(...)

Protocolo de acciones preventivas

**El uso de la fuerza por parte de los cuerpos de seguridad estatales deberá estar definido por la excepcionalidad, y debe ser planeado y limitado proporcionalmente por las autoridades.** (Negrita y subrayado fuera del texto)

218. En cumplimiento de dicha orden, el Presidente de la República expidió el Decreto 003 del 5 de enero de 2021<sup>81</sup> por medio del cual se estableció el Protocolo de acciones preventivas, concomitantes y posteriores denominado como el “Estatuto de reacción, uso y verificación de la fuerza legítima del Estado y protección del derecho a la protesta pacífica ciudadana”.

219. En el referido decreto se prohibió expresamente el uso de armas de fuego por parte de los miembros de la Policía Nacional que intervienen en las protestas y manifestaciones públicas. Al respecto, en el artículo 35 del Decreto 003 del 5 de enero de 2021, se estableció:

**“ARTÍCULO 35. Prohibición de armas de fuego. El personal uniformado de la Policía Nacional, que intervenga en manifestaciones públicas y pacíficas, no podrá hacer uso de armas de fuego en la prestación del citado servicio.”** (Negrita y subrayado fuera del texto)

220. En ese sentido, de acuerdo con la orden dispuesta por la Corte Suprema de Justicia – Sala de Casación Civil y con el protocolo que la materializó, la regla general es que el uso de armas de fuego o cualquier otro tipo de dispositivo letal está prohibido para cualquier miembro de la fuerza pública en contextos en los que se ejerza el derecho fundamental a la protesta pacífica.

221. En consonancia con las normas constitucionales y del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, el uso de la fuerza por parte de los agentes estatales obedece al principio de excepcionalidad y absoluta necesidad, por lo que el empleo de armas letales y de fuego contra la población civil, tanto en escenarios de protesta como en cualquier otro, está prohibido por regla general. Debido a que la reglamentación que la sentencia en cuestión ordenó proferir, debe regirse por dicha normatividad, la pretensión del accionante se ve cobijada por lo dispuesto en tal providencia.

<sup>81</sup> “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 PACÍFICA CIUDADANA”

222. Ahora bien, si el accionante considera que dicha orden no ha sido cumplida, cuenta con el incidente de desacato para poner de presente esta inconformidad ante el Tribunal Superior de Bogotá – Sala Civil y que se adopten las decisiones necesarias para que los miembros de la Policía Nacional no desconozcan la referida prohibición.

223. En ese orden de ideas, no se cumple con el requisito de subsidiariedad respecto de esta pretensión y, por ello, habrá que declarar su improcedencia.

224. Por último, la Sala considera que no es necesario proferir alguna orden adicional a lo resuelto por la Corte Suprema de Justicia – Sala de Casación Civil en sentencia del 22 de septiembre de 2020, en la medida en que dicha providencia dispuso, con suficiencia, todas las medidas que las autoridades estatales deben adoptar en materia de protección tanto del derecho a la protesta pacífica, como de todos los derechos que pueden resultar afectados en el ejercicio de dicha garantía fundamental, tales como la vida, la integridad personal, la libertad de expresión, entre otros.

225. En este sentido, se insiste en la necesidad de que las autoridades estatales cumplan a cabalidad con la normatividad constitucional y convencional que las rige en el sentido de garantizar plenamente el ejercicio de la protesta, bajo el entendido de que esta goza de protección siempre y cuando sea pacífica. Por tanto, se reitera que, de acuerdo con lo establecido por la Corte Constitucional, la CIDH y la Corte IDH, la naturaleza no violenta de este derecho y la prohibición de uso de cualquier tipo de armas en contextos de manifestaciones, rige tanto para los protestantes, como para los miembros de la fuerza pública, en este último caso, por regla general.

226. La reiteración de instar a dichas autoridades a garantizar el ejercicio del derecho a la manifestación pública y pacífica, se hace más urgente tomando en consideración las “*Observaciones y recomendaciones de la visita de trabajo de la CIDH a Colombia realizada del 8 al 10 de junio de 2021*”. En efecto, en dicho documento, la CIDH expuso sus preocupaciones en relación con el contexto de vulneración generalizada de derechos humanos en el país, en donde identificó como principales violaciones a tales garantías fundamentales las siguientes: (i) uso desproporcionado de la fuerza por parte de agentes estatales; (ii) violencia de género en el marco de las protestas; (iii) violencia étnico-racial y contra periodistas y misiones médicas en el marco de las manifestaciones; (iv) irregularidades en los traslados por protección; (v) denuncias por desaparición.

227. A su vez, en dicho documento, la CIDH estableció unas recomendaciones generales y específicas al Estado colombiano, encaminadas a la superación de dicho contexto de vulneración de derechos humanos y a la garantía efectiva de los mismos, entre las cuales se encuentran: (i) promover y reforzar un proceso nacional de diálogo con enfoque territorial que permite para participación de todos los sectores; (ii) garantizar plenamente el ejercicio del derecho a la protesta, a la libertad de expresión, a la reunión pacífica y a la participación política de toda la población; (iii) cumplir cabalmente los protocolos del uso legítimo de la fuerza siguiendo los principios de legalidad, absoluta necesidad y proporcionalidad establecidos por los estándares internacionales y teniendo como prioridad la defensa de la vida y la integridad de las personas; (iv) garantizar el debido proceso de las personas detenidas en el marco de las protestas.

228. En este sentido, esta Sala insiste en la necesidad de que las autoridades estatales cumplan a cabalidad con lo dispuesto en la normatividad internacional, convencional y constitucional en materia de protección del derecho a la protesta pacífica y todos los derechos concomitantes en contextos en que dicha garantía fundamental es ejercida.

## 2.10. Conclusión

229. La acción de tutela que ejerció el señor Wilmar Hernando Villafañe Castaño no cumple con el requisito de subsidiariedad en relación con todas las pretensiones de la demanda, toda vez que el accionante cuenta con el incidente de desacato para solicitar el cumplimiento de la sentencia proferida por la Corte Suprema de Justicia – Sala de Casación Civil el 22 de septiembre de 2020.

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

### III. FALLA

**PRIMERO: NEGAR** la solicitud de desvinculación formulada por la Procuraduría General de la Nación, de conformidad con los argumentos expuestos en el numeral 2.2.2. de la parte considerativa de esta providencia.

**SEGUNDO: DECLARAR LA COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL** y, en consecuencia, la **IMPROCEDENCIA** de la acción de tutela ejercida por el señor Wilmar Hernando Villafañe Castaño en relación con todas las pretensiones de la demanda, de conformidad con los argumentos expuestos en los numerales 2.9.1., 2.9.2., 2.9.3., 2.9.4., 2.9.5., 2.9.6. y 2.9.7. de la parte considerativa de esta providencia.

**TERCERO: NOTIFICAR** a las partes y terceros intervinientes, en la forma prevista en el artículo 30 del Decreto Ley 2591 de 1991.

**CUARTO:** En el evento de no ser impugnada esta decisión, dentro de los diez (10) días siguientes a la ejecutoria de esta providencia, **REMITIR** el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

### NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

**ROCÍO ARAÚJO OÑATE**  
Presidente

**LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA**  
Magistrado

**CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO**  
Magistrado

Esta decisión fue generada con firma electrónica, la cual tiene plena validez y efectos jurídicos, conforme a lo dispuesto en la Ley 527 de 1999 y el Decreto 2364 de 2012.