

REPÚBLICA DE COLOMBIA



RAMA JUDICIAL  
**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA**  
**SECCIÓN CUARTA**  
**SUBSECCIÓN “B”**

Bogotá, D.C., cinco (5) de octubre de dos mil veinte (2020)

**Radicación nro.:** 250002315000-2020-02700-00 y 250002315000-2020-02694-00  
(Acumulado)  
**Accionante:** VALENTINA ARBOLEDA GARCÍA y DIEGO ALEJANDRO  
HUERFANO MIRANDA  
**Accionados:** PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA – MINISTERIO DE  
DEFENSA NACIONAL – POLICÍA NACIONAL  
**Vinculados:** FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN – MINISTERIO DEL  
INTERIOR – ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ –  
GOBERNACIÓN DE CUNDINAMARCA  
**Acción:** TUTELA

**Magistrada Ponente:**  
**Dra. NELLY YOLANDA VILLAMIZAR DE PEÑARANDA**

## S E N T E N C I A

Procede la Sala a resolver la **ACCIÓN DE TUTELA** instaurada por los ciudadanos **VALENTINA ARBOLEDA GARCÍA** y **DIEGO ALEJANDRO HUÉRFANO MIRANDA** contra el señor **PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA**, doctor **IVÁN DUQUE MÁRQUEZ**, el señor **MINISTRO DE DEFENSA NACIONAL**, doctor **CARLOS HOLMES TRUJILLO GARCÍA** y el **DIRECTOR** de la **POLICÍA NACIONAL**, general **ÓSCAR ATEHORTÚA DUQUE**, por la presunta vulneración de sus derechos fundamentales a la vida (artículo 11 de la C.N.), la libertad de expresión (artículo 20 de la C.N.), la paz (artículo 95 de la C.N.) y a la protesta social (artículo 37 de la C.N.); consagrados en la Constitución Política de Colombia.

## I. ANTECEDENTES

### Hechos:

Los hechos fundamento de la acción incoada, la Sala los compendia de la siguiente manera (fol. 1 a 2 del archivo 2. ESCRITO DE TUTELA – VALENTINA ARBOLEDA GARCÍA.pdf y archivo 3. ESCRITO DE TUTELA – DIEGO ALEJANDRO HUERFANO MIRANDA.pdf):

1.1.1. Manifiestan los tutelantes que, el 9 de septiembre de 2020 en horas de la madrugada, miembros de la POLICÍA NACIONAL adscritos al Comando de Atención Inmediata-CAI- del Barrio Villa Luz en la ciudad de Bogotá, presuntamente asesinaron al señor JAVIER ORDÓÑEZ (Q.E.P.D.).

1.1.2. Textualmente refieren “Producto de ese asesinato la ciudadanía en las horas de la noche **realizamos movilizaciones a los CAIS de la ciudad de Bogotá** en garantía del derecho a la reunión y manifestación pública y pacífica consagrados en la Constitución Colombiana, solicitando el respeto de la vida y los derechos civiles de los ciudadanos colombianos y condenando los abusos y el uso desmedido de la fuerza por parte de esta institución”.

1.1.3. Relatan que, algunas de esas movilizaciones culminaron en enfrentamientos entre unos pocos ciudadanos y miembros de la POLICÍA NACIONAL pertenecientes a los cuadrantes de los CAI de la ciudad de Bogotá; efectivos que, puntualiza, no demostraron una formación y entrenamiento adecuado para velar y garantizar el cuidado de las manifestaciones ciudadanas.

1.1.4. Advierten que, **los miembros de la POLICÍA NACIONAL utilizaron de manera desproporcionada la fuerza** para detener y reprimir las protestas que, en su sentir, eran pacíficas; **lo cual generó que las marchas salieran de su cauce y control.**

1.1.5. Continúan, al hacer un uso desproporcionado de la fuerza, accionaron sus armas de fuego de dotación contra la ciudadanía indefensa; golpeándolos hasta ocasionarles heridas graves, aunado a que no utilizaron su uniforme institucional de manera visible y ocultaron sus nombres y números de identificación. Situación que, afirma, causó más de 7 muertos en la ciudad de Bogotá y más de 60 heridos; hechos que, destaca, se replicaron en la ciudad de Soacha-Cundinamarca en donde produjeron la muerte de otras 3 personas e hirieron a muchas más.

1.1.6. Dan cuenta también, que el 10 de septiembre de 2020, varios grupos de ciudadanos se movilizaron nuevamente en toda la ciudad capital en rechazo a los asesinatos ocasionados presuntamente por miembros de la POLICÍA NACIONAL, lo cual también se llevó a cabo en otras ciudades del país como Medellín, Villavicencio, Cali, entre otras.

1.1.7. Seguidamente indican, esas movilizaciones fueron reprimidas nuevamente por miembros de la POLICÍA NACIONAL utilizando la fuerza desproporcionada, golpeando y accionado sus armas de dotación contra los ciudadanos.

1.1.8. Ponen de presente que, la POLICÍA NACIONAL usa las vías de hecho y se aparta de su deber de cuidado y custodia por la vida de los ciudadanos, no sólo al irrespetar los procedimientos policivos y ciudadanos para la salvaguarda de los derechos fundamentales a la vida,

la libertad de expresión, la paz y a la reunión y manifestación pública y pacífica, sino también, **al emplear como primer recurso y contra manifestantes desarmados sus armas de dotación letales y menos letales**, lo cual, reiteran, ha causado el deceso de más de 10 personas y multiplicidad de heridos.

1.1.9. Mencionan que, ni el señor PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA ni el MINISTRO DE DEFENSA NACIONAL, como tampoco el Director de la POLICÍA NACIONAL han ordenado a los efectivos de la policía de la ciudad y de otras partes del país, **el no uso desmedido de la fuerza**, el **de abstenerse de golpear y disparar en contra de la población** y el **de utilizar su uniforme institucional de manera correcta** de forma que sea visible su identificación e individualización.

1.1.10. Precisan que, aunque el señor MINISTRO DE DEFENSA NACIONAL en vocería del Gobierno Nacional pidió perdón por la muerte del ciudadano JAVIER ORDÓÑEZ (Q.E.P.D.), ninguno de los accionados **se ha pronunciado frente a las demás muertes ocasionadas en esas acciones**.

## II. PRETENSIONES

La parte actora plantea como pretensiones las siguientes (fol. 6 a 7 del del archivo 2. ESCRITO DE TUTELA – VALENTINA ARBOLEDA GARCÍA.pdf y archivo 2.1. ESCRITO DE TUTELA – DIEGO ALEJANDRO HUERFANO MIRANDA):

*«(...) 1. AMPARE mis derechos fundamentales a la vida, la libertad de expresión, la paz y a la reunión, manifestación y protesta pública y pacífica; y, por consiguiente:*

*2. ORDENE a los accionados dar instrucción inmediata a todos los miembros de la Policía Nacional y demás fuerzas armadas de*

*abstenerse de usar armas de fuego y/o armas no letales, en contra de la población civil que se encuentre adelantando cualquier acción en el libre ejercicio de su derecho fundamental a la libertad de expresión y reunión y manifestación pública y pacífica.*

**3. ORDENE** al Presidente de la República de Colombia - Iván Duque Márquez que en su calidad de Comandante Supremo de las Fuerzas Armadas de la República de Colombia y Ministro de Defensa - Carlos Holmes Trujillo *no emplear las fuerzas militares en las reuniones y manifestaciones públicas y pacíficas.*

**4. ORDENE** a los accionados *adelantar de manera inmediata y con la mayor celeridad las investigaciones y procesos que se hagan necesarios para esclarecer la muerte del ciudadano Javier Ordóñez (Q.E.P.D.) el día 9 de septiembre de la anualidad y sancionar a los responsables de la misma.*

**5. ORDENE** a los accionados *adelantar de manera inmediata y con la mayor celeridad las investigaciones y procesos que se hagan necesarios para esclarecer la muerte de Jaider Alexander Fonseca, Julieth Martínez, Fredy Mahecha, Germán Smith Puentes, Andrés Rodríguez, Angie Vaquero, Julián Mauricio González, Cristian Andrés Hurtado, Lorwuan Estiben Mendoza y demás personas que se vayan determinando los días 9, 10 y 11 de septiembre de la anualidad y siguientes, sancionando a los responsables de las mismas.*

**6. ORDENE** a los accionados *adelantar de manera inmediata y con la mayor celeridad las investigaciones y procesos que se hagan necesarios para individualizar y sancionar a los miembros de la Policía Nacional de Colombia que utilizaron armas de fuego en contra de la población civil los días 9, 10 y 11 de septiembre de la anualidad.*

**7. ORDENE** al Presidente de la República de Colombia - Iván Duque Márquez que en su calidad de Comandante Supremo de las Fuerzas Armadas de la República *abstenerse de emplear las fuerzas militares en las reuniones y manifestaciones públicas y pacíficas.*

**8. ORDENE** a los accionados *adoptar todas las demás medidas que se hagan necesarias para garantizar en todo el territorio colombiano nuestro derecho a la reunión y manifestación pública y pacífica. (destaca la Sala)*

(...) ».

### **III. DERECHOS INVOCADOS**

Los tutelantes invocan la protección de sus derechos fundamentales a la vida (artículo 11 de la C.N.), la libertad de expresión (artículo 20 de la C.N.), la paz (artículo 95 de la C.N.) y a la protesta social (artículo 37 de la C.N.); los cuales se fundamentan en la represión utilizada por los miembros de la Policía Nacional, al usar la fuerza desproporcionada y accionando sus armas de dotación contra los manifestantes de las movilizaciones presentadas en algunas ciudades del país desde el pasado 9 de septiembre de 2020, con ocasión del presunto asesinato del ciudadano JAVIER ORDOÑEZ (Q.E.P.D.); acciones que, en términos de la parte actora, han causado la muerte de más de 10 personas y multiplicidad de heridos.

### **IV. ACTUACIÓN SURTIDA**

4.1. Mediante auto de 16 de septiembre de 2020, el Tribunal Administrativo del Meta con ponencia del Magistrado Carlos Enrique Ardila Obando, declaró su falta de competencia para conocer del presente asunto por cuanto, de un lado, consideró que las violaciones que cuestiona la accionante ocurrieron en la ciudad de Bogotá; y de otro, al ser una acción constitucional promovida contra el Presidente de la República y otras autoridades del orden nacional, el conocimiento de la presente demanda de tutela le corresponde al Tribunal Administrativo de Cundinamarca en virtud de lo previsto en el artículo 37 del Decreto 2591 de 1991 y en los términos del numeral 5° del artículo 2.2.3.1.2.1. del Decreto 1069 de 2015, modificado a su vez por el Decreto 1983 de 2017, respectivamente.

4.2. Una vez remitido por competencia el presente asunto y efectuado el reparto correspondiente, esta corporación mediante proveído de 18 de

septiembre de 2020, admitió la solicitud de amparo invocada por la parte actora; negó la medida provisional solicitada tendiente a ordenar a la Policía Nacional y demás fuerzas armadas que; *(i)* se abstengan de utilizar armas de fuego contra la población civil que se encuentre manifestándose de manera pública y pacífica e impedir el uso de las mismas por parte de personas diferentes a miembros de la institución; *(ii)* en todo momento los policías conserven su uniforme institucional de manera visible, permitiendo distinguir su número de identificación y nombre y; *(iii)* se abstengan de hacer uso desproporcionado de la fuerza en caso de confrontación, así como de aplicar los correctivos necesarios para ajustar los protocolos y no generar situaciones de provocación y disminuir al mínimo ese riesgo.

4.3. De otro lado, se dispuso vincular *(i)* al señor Fiscal General doctor FRANCISCO BARBOSA DELGADO al evidenciarse que algunas de las pretensiones tienen que ver con asuntos que son de competencia de la FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN; *(ii)* a la señora MINISTRA DEL INTERIOR, doctora ALICIA ARANGO OLMOS al tener a su cargo la adopción, dirección, coordinación y ejecución de la política pública, planes, programas y proyectos en materia de derechos humanos, seguridad y convivencia ciudadana, democracia y participación ciudadana conforme a lo previsto en el artículo 1° del Decreto Ley 2893 de 2011, subrogado por el artículo 1° del Decreto 1140 de 2018; y *(iii)* a la ALCALDESA MAYOR DE BOGOTÁ, doctora CLAUDIA LÓPEZ HERNÁNDEZ en virtud de lo preceptuado en el numeral 2° del artículo 315 de la Constitución Política que le confiere la atribución de conservar el orden público en el municipio (para el caso el Distrito capital de Bogotá) de conformidad con la ley y las instrucciones y órdenes que reciba del Presidente de la República.

## V. MEDIDAS PROVISIONALES

5.1. La negación de la medida cautelar en la etapa de admisión de la demanda de tutela, obedeció a que, si bien ha sido un hecho notorio los disturbios provocados por la comunidad en respuesta a las agresiones que el pasado 9 de septiembre recibió el ciudadano JAVIER ORDÓÑEZ (Q.E.P.D.) por parte de unos agentes de la policía que, presuntamente, le produjeron la muerte, en todo caso, no se contaba con suficientes elementos de juicio —pertinencia y procedencia— para adoptar una medida urgente a ese respecto. De manera que, en salvaguarda a los derechos al debido proceso e igualdad con que todas las partes deben ser tratadas por el juez, se hacía necesario oír a las autoridades accionadas a cuyo cargo la ley les adscribe la competencia para cumplir las funciones que tras las pretensiones incoadas se demandan y acopiar las pruebas que se pretendan hacer valer en el presente trámite constitucional.

5.2. Sin embargo, en la suscrita magistrada ponente las noticias que en días pasados surgieron en torno a los desmanes presentados con ocasión del rechazo por la muerte del ciudadano JAVIER ORDÓÑEZ (Q.E.P.D.), fundadas en un informe de inteligencia de la POLICÍA NACIONAL que da cuenta de cómo operan y se organizan los que se han denominado como «*grupos radicales*» en la capital del país, quienes al parecer, respaldados por grupos armados ilegales —ELN y disidencias de las FARC—, han protagonizado los actos vandálicos que no sólo comportan los llevados a cabo en semanas pasadas, sino también, los ocurridos en noviembre del año pasado por la muerte del joven DYLAN CRUZ (Q.E.P.D.) a manos de un efectivo del Escuadrón Móvil Antidisturbios-ESMAD- generó una gran preocupación.

5.2.1. Es por esas razones sopesadas y proporcionadas a la situación planteada, que condujeron a proferir el proveído de 24 de septiembre de



2020, mediante el cual se decretó una medida provisional de urgencia tendiente a conformar inmediatamente una mesa de trabajo a la que concurrirían el señor PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA, doctor IVÁN DUQUE MÁRQUEZ; el señor MINISTRO DE DEFENSA NACIONAL, doctor CARLOS HOLMES TRUJILLO GARCÍA; la MINISTRA DEL INTERIOR, doctora ALICIA ARANGO OLMOS; el señor FISCAL GENERAL DE LA NACIÓN, doctor FRANCISCO BARBOSA DELGADO; el DIRECTOR DE LA POLICÍA NACIONAL, general ÓSCAR ATEHORTÚA DUQUE; la ALCALDESA MAYOR DE BOGOTÁ D.C. doctora CLAUDIA LÓPEZ HERNÁNDEZ y el señor Gobernador del DEPARTAMENTO DE CUNDINAMARCA doctor NICOLÁS GARCÍA BUSTOS; con el fin de que se elaborara un informe y se remitiera con destino a la presente acción constitucional a más tardar el 30 de septiembre hogaño.

5.2.1.1. En dicho informe se solicitó; **(i)** pronunciarse sobre las posibles soluciones que conduzcan a corto, mediano y largo plazo a solventar de la mejor manera posible el antagonismo violento entre las fuerzas militares y la población civil; **(ii)** elaborar un protocolo que le permita a las organizaciones sociales realizar las marchas con la consiguiente garantía para la población civil por el respeto a su derecho a la vida, al trabajo y a sus bienes de tal manera que se impida la infiltración de personas y grupos violentos que obligan a la policía a intervenir y que propician el exceso de la fuerza pública en algunos de sus miembros; **(iii)** incluir el protocolo como el trámite que se adelanta al interior de la Policía y el Ejército Nacional al momento de incorporar a sus agentes que les permita visualizar su personalidad y su condición psicológica, y **(iv)** contener un pronunciamiento expreso frente al uso de las armas por parte de los miembros de la policía y del ejército como las soluciones y medidas que garanticen el uso indiscriminado de las armas.

5.2.1.2. Así mismo, en razón al inconformismo social y la falta de respuesta de las autoridades a las necesidades básicas de los grupos vulnerables como causas que propician las marchas y protestas violentas, se ordenó a la ALCALDESA MAYOR DE BOGOTÁ doctora CLAUDIA LÓPEZ HERNÁNDEZ conformar un grupo de trabajo que se ocupe de realizar un censo de las personas y familias que según el noticiero del medio día del día del 24 de septiembre de 2020, han invadido un lote en el barrio Ciudad Bolívar ante la falta de vivienda por causa del confinamiento a causa de la pandemia COVID-19, con el fin de establecer su origen, sus estudios, sus aptitudes de empleo y demás aspectos socioeconómicos que permitan ofrecerles soluciones y la salvaguarda a sus derechos fundamentales.

5.2.1.3. Por último, se le ordenó al Distrito respondiera a los siguientes interrogantes: ¿Existen indicios o investigaciones que den cuenta que en los actos vandálicos ocurridos con ocasión del rechazo por la muerte del ciudadano JAVIER ORDÓÑEZ (Q.E.P.D.) estén participando ciudadanos venezolanos respaldados por los grupos armados? En caso afirmativo, ¿Se tiene el registro de estas personas y cómo es el modus operandi para hacer parte de las protestas sociales y ocasionar los desmanes?

## **VI. LAS RESPUESTAS DE LAS AUTORIDADES ACCIONADAS**

**6.1.** La **FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN** por conducto del Coordinador de la Unidad de Conceptos y Asuntos Constitucionales de la Dirección de Asuntos Jurídicos, **doctor Felipe Alejandro Galvis Castro**, contestó la demanda de tutela exponiendo las siguientes argumentaciones (fol. 1 a 8 del archivo OFICIO CONTESTACIÓN FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN.pdf):

6.1.1. Comienza por referirse a la **legitimación en la causa por pasiva** para indicar que requiere «*la aptitud legal de la persona contra quien se dirige la acción*» de manera que predispone se dirija «*en contra de quién presuntamente violó o amenazó un derecho fundamental*». Aunque ese requisito debe ser satisfecho por la accionante, afirma, se ha reconocido que compete al juez la obligación procesal de integrar en debida forma el contradictorio, en atención a la informalidad y agilidad del trámite de tutela.

6.1.1.1. En ese orden, advierte, si bien se dispuso la vinculación de la FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN en el presente asunto con fundamento en que algunas de las pretensiones de la tutelante tienen que ver con asuntos que son de su competencia; no es menos cierto que frente al particular es imprescindible señalar que **la Fiscalía no hace parte del conjunto de autoridades que tienen como función constitucional y legal la vigilancia y control del orden público** y, por consiguiente, velar por la seguridad y adecuado desarrollo de las protestas sociales. Tampoco, alega, hace parte de las entidades u organismos que tienen a su cargo instruir o impartir directrices sobre la forma y los medios que debe o no utilizar la fuerza pública para controlar las manifestaciones de la ciudadanía.

6.1.2. A contrario sensu, puntualiza, la única responsabilidad que la FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN tiene frente a los hechos descritos por la accionante, consiste en adelantar las actuaciones penales correspondientes de acuerdo con lo establecido en las normas vigentes. En efecto, aduce, **el artículo 250 Superior prevé el deber de investigación a cargo de la Fiscalía**, y de allí se desprende que toda actividad investigativa en materia penal debe tener en cuenta los motivos y circunstancias fácticas que revistan las características de delitos.

6.1.3. Aclara que, en el presente asunto, **no existe coincidencia entre el titular de la obligación pretendida** (Ministerio de Defensa-Policía Nacional), de un lado; **y el sujeto frente a quien dicha conducta se reclama**, mediante la acción de tutela (FGN, representada por el Fiscal General de la Nación), del otro. Refuerza lo anterior, en la medida de que la **FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN** no participó en los hechos ocurridos el 9 de septiembre de 2020, los cuales derivaron en la muerte del señor **JAVIER ORDÓÑEZ (Q.E.P.D.)**, y **tampoco, reitera, es la autoridad encargada de garantizar el orden público durante las manifestaciones y protestas ciudadanas.**

6.1.4. En suma, resalta, en los términos en que se adelanta el caso examinado, ni la legitimación en la causa por pasiva se encuentra establecida, ni el contradictorio está debidamente integrado, al vincular a la Fiscalía y hacer comparecer al Fiscal General de la Nación a este proceso de tutela. El Fiscal General, afirma, no es el funcionario competente para atender la solicitud de la accionante, razón por la cual solicita la desvinculación de ese ente del presente trámite constitucional.

6.1.5. Por otra parte, **en lo que respecta a las actuaciones adelantadas por la FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN frente a la muerte del señor JAVIER ORDÓÑEZ (Q.E.P.D.)**, destaca que, por la gravedad de los hechos que dieron lugar a su deceso, la indagación fue asignada a un fiscal de la Dirección Especializada contra las Violaciones a los Derechos Humanos quién está valorando el material probatorio recaudado.

6.1.5.1. Adicionalmente, refiere, con el ánimo de esclarecer lo sucedido, el Despacho del Fiscal General de la Nación creó un equipo de las más altas calidades forenses, investigativas y jurídicas para dar celeridad al proceso. A la par, informa, el Cuerpo Técnico de

Investigación-CTI- realiza diferentes labores de policía judicial como recolección de videos y testimonios.

6.1.5.2. Por ese hecho, indica, fue capturado un patrullero presuntamente involucrado en la muerte del señor JAVIER ORDÓÑEZ (Q.E.P.D.), mientras que el otro servidor involucrado en los hechos se presentó voluntariamente ante las autoridades luego de diversas actividades investigativas adelantadas por la FGN, y se hizo efectiva su captura.

6.1.5.3. Continúa, en las audiencias virtuales, *«un fiscal de la Dirección Especializada contra las Violaciones a los Derechos Humanos imputó a los dos uniformados los delitos de homicidio agravado y tortura agravada. Los cargos no fueron aceptados por los procesados»*.

6.1.5.4. Sin embargo, apunta, *«el material probatorio y los testimonios dan cuenta de que los procesados habrían realizado el procedimiento policial frente al conjunto residencial en el que vivía el señor Ordóñez Bermúdez, y coordinaron su traslado hasta el CAI de Villa Luz, en la localidad de Engativá. En este punto, al parecer, hubo otras actuaciones que desencadenaron la muerte del estudiante de derecho, como lo precisó el informe de necropsia realizado por el Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses»*.

6.1.5. De otro lado, **en lo que refiere a las actuaciones adelantadas por la FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN por las muertes ocurridas dentro de las manifestaciones sociales ocasionadas por la muerte de JAVIER ORDÓÑEZ (Q.E.P.D.)**, informa que formuló consulta a la Delegada para la Seguridad Ciudadana, la cual manifestó que de conformidad con lo registrado en el Sistema Misional SPOA, se adelantan las siguientes investigaciones asignadas a Fiscalías adscritas a la Dirección Seccional de

Bogotá y a la Dirección Seccional de Cundinamarca, a las cuales se realiza un seguimiento permanente en aras de verificar los avances investigativos:

- **Dirección Seccional Bogotá**

<b>NÚMERO DE CASO</b>	<b>FISCALÍA</b>	<b>NOMBRE VÍCTIMA</b>	<b>LUGAR HECHOS</b>
110016000028202002287	415 Unidad Delitos contra la Vida e Integridad Personal Bogotá	JULIETH RAMÍREZ MEZA	SUBA
110016000028202002289	415 Unidad Delitos contra la Vida e Integridad Personal Bogotá	JAIDER ALEXANDER FONSECA CASTILLO	USAQUÉN
110016000028202002291	415 Unidad Delitos contra la Vida e Integridad Personal Bogotá	GERMÁN SMITH PUENTES VALERO	SUBA
110016000028202002293	58 Unidad Delitos contra la Vida e Integridad Personal Bogotá	ANDRÉS FELIPE RODRÍGUEZ ÁVILA	USAQUÉN
110016000028202002288	326 Unidad Delitos contra la Vida e Integridad Personal Bogotá	CRISTIAN CAMILO HERNÁNDEZ YARA	USAQUÉN
110016000028202002297	371 Unidad Delitos contra la Vida e Integridad Personal Bogotá	ANGIE PAOLA BAQUERO ROJAS	SUBA
110016000028202002292	326 Unidad Delitos contra la Vida e Integridad Personal Bogotá	FREDY ALEXANDER MAHECHA VÁSQUEZ	SUBA
110016000028202002295	371 Unidad Delitos contra la Vida e Integridad Personal Bogotá	JULIÁN MAURICIO GONZÁLEZ CORY	KENNEDY

- **Dirección Seccional Cundinamarca**

<b>NÚMERO DE CASO</b>	<b>FISCAL</b>	<b>NOMBRE VÍCTIMA</b>	<b>LUGAR HECHOS</b>
257546000392202001663	1 Unidad de Vida Soacha	CRISTHIAN ANDRES HURTADO MENECEZ  ANTHONY GABRIEL ESTRADA ESPINOZA	SOACHA

6.1.6. A su vez, **frente a las acciones dirigidas a individualizar y sancionar a los miembros de la POLICÍA NACIONAL por los hechos ocurridos los días 9, 10 y 11 de septiembre de la anualidad**, indicó que se están surtiendo las gestiones y trámites pertinentes en punto de adelantar las investigaciones a que haya lugar.

6.1.6.1. Lo anterior, agrega, se complementa con la información citada anteriormente, en el sentido de que según el comunicado institucional del 21 de septiembre de 2020, *«por solicitud de la Fiscalía General de la Nación un juez de control de garantías de Bogotá impuso medida de aseguramiento en centro carcelario a los patrulleros Harvy Damián Rodríguez Díaz y Juan Camilo Lloreda Cubillos, quienes estarían involucrados en la muerte de Javier Humberto Ordóñez Bermúdez, ocurrida el pasado 9 de septiembre en el noroccidente de Bogotá»*.

6.1.7. Concluye que, el ente acusador está adelantando la labor investigativa para identificar plenamente a los responsables de estos hechos ocurridos entre el 9 y el 11 de septiembre de 2020, por lo que, en esos términos da respuesta de fondo a los tres asuntos que esta corporación consideró que son competencia de la FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN de acuerdo con el escrito de tutela allegado por la accionante.

6.1.8. Con todo, solicita declarar improcedente la acción de tutela respecto del FISCAL GENERAL DE LA NACIÓN por falta de legitimación en la causa por pasiva y desestimar la solicitud de amparo en lo que respecta a ese ente acusador, al no incurrir en actuación u omisión alguna que constituya una vulneración de los derechos invocados por la tutelante.

6.2. Por su parte, la **FISCAL 415 LOCAL**, doctora Durley González Useda, en virtud del traslado que la Directora Seccional de Bogotá de la

FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN le hiciera, dio respuesta a la solicitud de amparo bajo los siguientes términos (fol. 1 a 2 del archivo OFICIO CONTESTACIÓN FISCAL 415 LOCAL.pdf):

6.2.1. Pone de presente que a ese despacho fiscal le correspondió adelantar las investigaciones correspondientes al fallecimiento de los ciudadanos Julieth Ramírez, Jaider Alexander Fonseca y German Smith Puentes, por los hechos ocurridos en la protesta social del pasado 9 de septiembre de 2020, las cuales se iniciaron de carácter oficioso bajo los números de noticia criminal **110016000028202002287**, **110016000028202002289** y **110016000028202002291**, respectivamente, y se encuentran en etapa de indagación con impartición de órdenes a policía judicial a fin de recaudar elementos materiales probatorios que conlleven al esclarecimiento de los mismos.

6.2.2. Recalca que, las actuaciones investigativas que se adelantan con ocasión al fallecimiento de los ciudadanos en mención cuentan con la debida reserva legal y en ellas **no se tiene como sujeto procesal a la señora VALENTINA ARBOLEDA GARCÍA** que refiere se le han vulnerado sus derechos fundamentales.

6.2.3. En consecuencia, solicita desvincular a ese despacho Fiscal de la acción constitucional interpuesta, en el entendido que, la petición realizada por la señora Valentina Arboleda García, **no está llamada a prosperar** teniendo en cuenta que no se le ha vulnerado derecho fundamental alguno, pues como se indicó, las investigaciones por los hechos acaecidos el 9 de septiembre hogaño, ya se están adelantando y, repite, la accionante no se encuentra vinculada como sujeto procesal.

6.3. Por otra parte, el señor **FISCAL GENERAL DE LA NACIÓN**, doctor **FRANCISCO BARBOSA DELGADO** y la **VICEFISCAL**



**GENERAL DE LA NACIÓN**, doctora **MARTHA JANETH MANCERA**, concurrieron al presente trámite constitucional manifestando lo siguiente (fol. 1 a 13 del archivo OFICIO CONTESTACIÓN PRESIDENCIA.pdf):

6.3.1. Iniciaron con afirmar que, acatan la medida cautelar proferida, por lo que, el día 28 de septiembre hogaño, acudieron a la instalación de la mesa de trabajo que se ordenó, junto con las demás autoridades que fueron objeto de la convocatoria.

6.3.2. Destacan que, la Fiscalía ha cumplido con su obligación constitucional de adelantar la acción penal y efectuar la investigación de los hechos que revistan las características de un delito, ocurridos en el marco de la protesta social. En ese contexto, aducen, **han adelantado actuaciones dirigidas a esclarecer tanto los sucesos de vandalismo y presunta infiltración de la protesta por grupos armados organizados, como los posibles excesos en contra de la población civil por parte de la fuerza pública.** Por ello, resaltan, están dispuestos a rendir los informes que se requieran acerca del avance de estas investigaciones, con el respeto de la reserva sumarial prevista en la Ley 906 de 2004.

6.3.3. Recuerdan además que, la misión institucional de la FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN que integra la Rama Judicial del Poder Público y cuyo deber es investigar los hechos delictivos una vez estos concurren, no comprende la competencia para tomar parte en la formulación de protocolos dirigidos a solucionar el *«antagonismo violento entre las fuerzas militares y la población civil»*.

6.3.3.1. Lo anterior lo sustentan bajo el argumento de que tales protocolos son insumos de política pública que escapan al resorte de esa

institución, y debido a que son susceptibles de valoración dentro de las respectivas investigaciones penales, promovidas por delitos que se cometen, justamente, en el marco de la protesta social.

6.3.4. Finalmente concluyen, la FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN, aunque concurrirá a la mesa de trabajo ordenada siempre que su presencia resulte necesaria, advierten, **no suscribirá el informe conjunto que las autoridades convocadas remitirán con destino a este tribunal, como tampoco, rematan, participarán en la elaboración de los referidos protocolos.** Lo anterior, aclaran, sin perjuicio de toda la colaboración e información que puedan brindar a la mesa y al presente proceso de tutela en el marco de sus competencias constitucionales y legales.

6.4. De otro lado, el **DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA-DAPRE-** por intermedio de su apoderada judicial, doctora María Carolina Rojas Charry, contestó de la demanda invocando las siguientes razones (fol. 1 a 13 del archivo OFICIO CONTESTACIÓN PRESIDENCIA.pdf):

6.4.1. Advierte que, la parte actora no cuenta con legitimación en la causa por activa para interponer la acción de tutela, dado que no cuenta con capacidad o interés legítimo para alegar una afectación o amenaza grave derivada de la operatividad ni la gestión de la Policía Nacional.

6.4.2.1 Pone de presente que, si bien se está ante una acción de tutela basada en hechos cometidos por algunos miembros de esa institución castrense, también lo es que, la accionante no probó de qué manera las actuaciones reprochadas afectaron sus prerrogativas superiores.

6.4.3. Aclara que la solicitud de amparo resulta improcedente, puesto que busca se cumpla el imperativo constitucional de mantener el Orden Público, el cual siempre ha sido garantizado por el Gobierno Nacional. De manera que, afirma, la intervención del juez de tutela para evitar hechos que no han sucedido o falle como si no existieran protocolos claros que establecen el marco legal que regula la actuación de las autoridades de policía, en especial de la Policía Nacional, deviene en improcedente.

6.4.4. Señala que olvida la accionante que; **(i)** sólo la protesta pacífica goza de protección constitucional; **(ii)** el concepto de orden público se debe asociar siempre a las condiciones de seguridad, tranquilidad y salubridad requeridas para el despliegue de la vida en comunidad y para la afirmación de sus miembros como seres libres y responsables; **(iii)** por disposición de la Constitución Política el señor PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA y las autoridades de los entes territoriales tienen el deber de *«(...) Conservar en todo el territorio el orden público y restablecerlo donde fuere turbado»*.

6.4.5. Insiste en precisar que, en el presente caso la acción de tutela es improcedente, en tanto la tutelante no acreditó de qué manera las entidades que representa quebrantaron las prerrogativas invocadas, además, repite, la misma está basada en hechos cometidos por algunos individuos de la Policía Nacional, frente a los cuales, las autoridades competentes vienen adelantando todas acciones a que haya lugar.

6.4.6. Refiere que, la Policía Nacional es una entidad adscrita al Ministerio de Defensa Nacional, consagrada por la Constitución Política como un *«(...) cuerpo armado permanente de naturaleza civil, a cargo de la Nación, cuyo fin primordial es el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas, y para asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz»* y la cual frente a las protestas se rige por los siguientes actos administrativos:

- **Resolución nro. 04223 de 22 de septiembre de 2015**, «Por la cual se aprueba el plan de estudios del Curso Manejo y Control de Multitudes de la Dirección Nacional de Escuelas de la Policía Nacional»
- **Resolución nro. 02903 de 23 de junio de 2017** «Reglamento para el Uso de la Fuerza y el Empleo de Armas, Municípios, Elementos y Dispositivos Menos Letales por la Policía Nacional»
- **Resolución nro. 03002 de 29 de junio de 2017** «Manual para el Servicio en Manifestaciones y Control de Disturbios para la Policía Nacional»
- **Resolución nro. 1190 del 3 de agosto de 2018** «Por medio de la cual se adopta el protocolo para la Coordinación de las acciones de respeto y garantía a la protesta pacífica como un ejercicio legítimo de los derechos de reunión, manifestación pública y pacífica, libertad de asociación, libre circulación, a la libre expresión, libertad de conciencia, a la oposición y a la participación, inclusive de quienes no participan en la protesta pacífica».

6.4.6.1. Es en ese sentido que, aduce, la Policía Nacional es una entidad que se encuentra sometidas al imperio de la ley, es decir, que sus actuaciones se rigen por la Constitución y la ley. Además, sus funciones tienen por objeto la protección y salvaguarda de la convivencia y seguridad ciudadana, y además brinda apoyo en operativos contra la minería ilegal, planes especiales de seguridad vial, procedimientos contra el contrabando, erradicación manual de cultivos ilícitos, seguridad en infraestructura petrolera, entre otros. De esta manera, la existencia de la Policía Nacional es necesaria para garantizar uno de los fines del Estado Social de Derecho, la «convivencia pacífica».

6.4.7. Seguidamente, reclama la *falta de legitimación en la causa por pasiva*, al decir que el señor PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA no ha dado ninguna orden frente a los hechos objeto de estudio, por el contrario, asegura, sigue invitando a que las manifestaciones sean garantizadas y que la desobediencia sea una forma de puente para construir y no solo un tema de satisfacción de índole moral y personal que se manifiesta a través de movimientos colectivos. Así mismo, afirma, el primer mandatario ha

manifestado que los hechos objeto de reclamo tienen que ser sancionados de manera individual y no recriminar a la institucionalidad, quien durante años ha desarrollado su misionalidad de manera ejemplar.

6.4.8. Menciona también que, el PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA no actúa en nombre y representación legal ni judicial de entidad alguna, porque él no es la autoridad de mayor jerarquía de las entidades de la Rama Ejecutiva del orden nacional, pues lo son, reitera, los Ministros y Directores de Departamentos Administrativos, por lo que, remata, el primer mandatario carece de capacidad para ser demandado por tutela en virtud de las funciones que el artículo 189 de la Constitución Política le demanda en su calidad de Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa.

6.4.9. Concluye que, el DAPRE y/o el señor PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA no han vulnerado ningún derecho fundamental a la actora, por cuanto ninguno de los cargos tienen que ver con sus competencias. No obstante, resalta, ello no le ha impedido al primer mandatario rechazar de manera contundente y también a través de su Ministro de Defensa el asesinato del señor Javier Ordóñez, y ha requerido a las autoridades competentes para que tomen todas las medidas necesarias y suficientes para prevenir que hechos como los aquí cuestionados se repitan.

6.4.10. Con todo, solicita se declare en favor DAPRE y del señor PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA *la falta de legitimación material en la causa por pasiva* y, en consecuencia, se ordene la desvinculación de la presente acción, por cuanto, insiste, no existe nexo de causalidad entre la presunta violación o amenaza de los derechos fundamentales invocados

por la parte actora. En caso de no prosperar la solicitud principal, como petición subsidiaria, pide que se declare la improcedencia de la acción de tutela por la inexistencia de la vulneración.

6.5. Por último, el **DIRECTOR** de la **POLICÍA NACIONAL**, dio cumplimiento al auto de 24 de septiembre anterior mediante el cual se decretó como medida provisional que remitiera el informe de inteligencia al que hicieron alusión los medios informativos, por lo cual en escrito de 29 de septiembre siguiente (el cual le fue entregado directamente a la magistrada sustanciadora y ponente de esta acción constitucional) evidencia la correlación de las conexiones entre grupos armados organizados (ELN y GAO-r) con incidencia en posibles articulaciones violentas en escenarios de conflictividad, información hallada en el marco de actividades operacionales de las que se han obtenido elementos de información que permiten develar actividades, redes clandestinas, células terroristas desde 2012.

6.5.1. De la misma manera, pone de presente que las actividades de inteligencia y contrainteligencia se desarrollan de acuerdo con las prescripciones de la Ley Estatutaria 1621 de 2013 por lo cual dicha información está amparada por la reserva legal y de acuerdo con el artículo 35 de la referida ley ningún caso tendrá valor probatorio dentro de los procesos judiciales por lo que en cumplimiento de lo establecido en el Literal A del Artículo 2.2.3.7.1 del Decreto 1070 de 2015 el producto de esa inteligencia y contrainteligencia puesto en conocimiento de la magistrada sustanciadora **NO PUEDE SER COPIADO O DUPLICADO** (transcrito, reproducido o anexado) dentro de las actuaciones judiciales que adelantaba ese despacho.

Por las anteriores razones, en esta providencia solo se deja constancia de manera general la presunta vinculación de grupos al margen de la ley con algunas personas que pueden tener incidencia en las conductas de ataque con elementos contundentes y armas que provocan al final de las marchas el caos en las ciudades pretendiendo desestabilizar el orden público y el Estado Social de Derecho Democrático, Participativo y Pluralista que consagra como pilar fundamental del mismo el derecho legítimo de los ciudadanos a manifestarse públicamente como así lo establecen la Constitución Política y el Código de Seguridad Ciudadana y de Convivencia, derecho al que están obligadas las Fuerzas Armadas a garantizarlos sin intromisión en ellas cuando se está ejerciendo legítimamente.

## VII ACUMULACIÓN

7.1. Mediante auto de 28 de septiembre de 2020, el Despacho de la Magistrada CARMEN ALICIA RENGIFO SANGUINO de la Sección Segunda-Subsección “A” del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, dispuso remitir por acumulación la acción de tutela que le correspondió por reparto radicada bajo el nro. 250002315000-2020-02694-00, instaurada por el señor **DIEGO ALEJANDRO HUÉRFANO MIRANDA**, al considerar que se está en presencia de tutelas similares a la que aquí se estudia, que cumplen los requisitos señalados por el Decreto 1834 de 2015, y por tanto, para evitar pronunciamientos contrarios sobre la misma materia, concluyó, la tutela de la referencia debe ser acumulada.

7.2. En consecuencia, una vez contrastados los escritos de tutela y verificados los requisitos que frente a la acumulación de acciones de tutela refiere el Decreto 1834 de 2015, mediante proveído de 29 de septiembre de 2020, el Despacho Sustanciador dispuso acumular el proceso radicado

bajo el nro. **2020-02694-00** al presente trámite radicado bajo el nro. **2020-02700-00**; y ordenó notificarlo a las partes intervinientes.

## **VIII CUMPLIMIENTO DE LA MEDIDA PROVISIONAL DE URGENCIA**

**8.1.** En cumplimiento del citado auto de 24 de septiembre de 2020, el **MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL** por conducto de su Secretario General, doctor Carlos Alberto Saboya González, mediante escrito de 30 de septiembre de 2020, manifestó haber acatado la medida provisional decretada bajo los siguientes puntos (fol. 1 a 10 del archivo OFICIO CUMPLIMIENTO MEDIDA PROVISIONAL MIN DEFENSA.pdf):

**8.1.1.** En respuesta a «(...) *el informe deberá incluir el protocolo como el trámite que se adelanta al interior de la Policía y del Ejército Nacional al momento de incorporar a sus agentes que les permita visualizar su personalidad y condición psicológica, para impedir el ingreso de personas con antecedentes penales de violencia de los grupos armados de la ley (...)»*», destaca que, el Comandante del Comando de Reclutamiento y Control Reservas del Ejército Nacional mediante el memorial nro. 2020381008418523 de 29 de septiembre de 2020, informa de manera detallada el protocolo que tiene esa institución para el ingreso de soldados de modalidad SL12 y SL18, así como la evaluación psicológica que deben presentar, resaltando los siguientes apartes:

«(...) en primer lugar, es necesario exponer que dentro del proceso de incorporación fijado en la Ley 1861 de 2017, en su artículo 18 establece, la realización de tres evaluaciones de aptitud psicofísica, las cuales son realizadas por profesionales en medicina, odontología y psicología, en concordancia con la citada Ley. Igualmente el proceso de reclutamiento se encuentra descrito en la Directiva Estructural N° 00073 de 2019 del Ejército Nacional.



Conforme lo expuesto, es pertinente indicar que dicha evaluación de aptitud psicofísica tiene como propósito la selección de los ciudadanos mayores de 18 años, obligados constitucionalmente a definir su situación militar, que cumplan con las condiciones psicofísicas, fijada en el Decreto 0094 de 1999 *"Por el cual se reforma el estatuto de la capacidad psicofísica, incapacidades, invalideces e indemnizaciones del personal de Oficiales y Suboficiales de las Fuerzas militares y de la Policía Nacional, Soldados, Grumetes, Agentes, Alumnos de las Escuelas de Formación y personal civil del Ministerio de Defensa y la Policía Nacional"*, el cual define en su Título 11, artículo 3° la calificación de la capacidad psicofísica de las personas para su ingreso y permanencia en el servicio, se califica con los conceptos de aptos, aplazado y no apto.

*"Es apto el que presente condiciones psicofísicas que permitan desarrollar normal y eficientemente la actividad militar, policial y civil correspondiente a su cargo, empleo o funciones. Será aplazado el que presente alguna lesión o enfermedad y que, mediante tratamiento, pueda recuperar su capacidad psicofísica para el desempeño del cargo, empleo o funciones. Será calificado no apto el que presente alguna alteración psicofísica, que no le permita desarrollar normal y eficientemente la actividad Militar, policial o civil correspondiente a su cargo, empleo o funciones"*.

Para tal fin se realiza el examen, médico, odontológico y psicológico, de acuerdo a los artículos 18, 19, 20 de la Ley 1861 de 2017 y una vez incorporado el ciudadano, dentro de los 90 días se le realiza la evaluación de aptitud final psicofísica (artículo 21), donde se determina nuevamente la aptitud o no del ciudadano. El ciudadano que resulta no apto, es retirado de la Fuerza.

La evaluación psicológica permite excluir de la incorporación a aquellos ciudadanos que carecen de las herramientas de personalidad compatibles a la funcionalidad requerida, y los instrumentos aplicados pueden reducir los factores de riesgo.

La evaluación psicológica está compuesta por una prueba llamada *Mini mental*, la cual esta estandarizada para población con limitaciones académicas y es una prueba de cribado o tamizaje cognitivo para descartar o confirmar sospecha de sintomatología asociada a un deterioro cognitivo y/o demencia, la evaluación psicológica además comprende una entrevista semiestructurada que permiten explorar y medir información acerca de antecedentes psicopatológicos en persona y familia, rasgos de personalidad, pautas de crianza, relaciones familiares e interpersonales, funcionalidad familiar, área sexual, estructura de la red de apoyo, autocuidado, procesos académicos y laborales, permitiendo descartar ciudadanos con patrones de comportamiento asociados a perfiles clínicos o psicopatológicos.

En resumen, tanto la evaluación cognitiva, como la evaluación de personalidad, nos permite, conocer la adaptabilidad (aspecto cognitivo) en términos de aprendizaje frente al rol o tarea a desempeñar; mientras que la personalidad, predice la persistencia, motivación continua en una organización al tiempo que da cuenta de la estructura de personalidad que tiene un individuo, lo cual permite dar la aptitud o no del ciudadano.

Es pertinente indicar que la Directiva Permanente N° 000073 del 20 de mayo de 2019, "Lineamientos y directrices que se desarrollan en el proceso de Reclutamiento", establece en el anexo A. proceso para la Definición de Situación Militar-, 11. Fase 11- inscripción, Literal C "Comités de Incorporación", numeral 2, como misión particular la verificación de antecedentes (Policía Nacional, Procuraduría y Contraloría), tarea que permite tener conocimiento de la existencia de posibles procesos penales, previos a la incorporación.

Finalmente, es importante advertir que las Fuerzas Militares desde el año 2012 tienen el "Plan Maestro Integral de Salud Mental"<sup>1</sup>, el cual abarca desde los procesos de reclutamiento, selección e incorporación del personal, inducción a la vida militar, instrucción y entrenamiento, se centra en la promoción de la salud mental y la calidad de vida. También tiene en cuenta la prevención específica de eventos en salud mental críticos como las adicciones, la depresión y el suicidio, fortalece la vigilancia epidemiológica y la intervención temprana en situaciones de crisis para evitar complicaciones. Hasta este punto, el Plan procura evitar la aparición de trastornos mentales, pero se comprende que es inevitable que algunos miembros de la Institución o sus familiares desarrollen psicopatología, y para ellos se plantea un programa de atención clínica integral soportado por el desarrollo y actualización de guías de manejo basadas en la evidencia científica disponible, de tal manera que se pueda contribuir a desestigmatizar a la persona con enfermedad mental brindándole un tratamiento óptimo y facilitándole su reintegración familiar, laboral y social.

Lo anterior, teniendo en cuenta que el Gobierno Nacional a través del Ministerio de Salud y Protección Social, mediante la Resolución 4886 de 2018, adoptó la Política Nacional de Salud Mental, que compendia los lineamientos generales de la acción estatal y su articulación con otros actores. Esa Política es un elemento central de la estrategia institucional para prevenir la violencia, los comportamientos contrarios a la convivencia y el delito (...).

**8.1.1.** En respuesta a «(...) *pronunciamiento expreso frente al uso de las armas por parte de los miembros de la policía y del ejército como las soluciones y medidas que garanticen el uso indiscriminado de las armas (...)*», resalta que, el Jefe del Departamento Jurídico Integral del Ejército Nacional mediante el memorial 2020249001715181 de 28 de septiembre de 2020 describió el marco normativo y las reglas de enfrentamiento

relativas al uso de la fuerza en el marco del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, así:

«(...)1. **Uso de la fuerza en el marco del Derecho Internacional de los Derechos Humanos.**

La Constitución Política de 1991, señala que Colombia es un Estado Social de Derecho, fundado en el respeto de la dignidad humana, tal y como lo dispone su artículo 1; ser un Estado de Derecho, implica "la sujeción de los órganos del poder a la Constitución" a los Tratados Internacionales sobre Derechos Humanos (DD.HH.) aprobados y ratificados por Colombia, a las Leyes y demás normas del ordenamiento jurídico.

De igual manera, indica que 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>2</sup>. De allí se concluye, como lo señala la Corte Constitucional, que "los ciudadanos de la república aceptan obedecer a una autoridad democráticamente instituida, conformada, ejercida y controlada, a cambio de que ésta les brinde protección efectiva contra diversas amenazas de distinto origen.

*El Ejército Nacional de Colombia, conforme a lo dispuesto en el artículo 217 de la Constitución Política, tiene como misión la defensa de la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y del orden constitucional, lo cual se traduce en la conducción de operaciones militares en el territorio nacional, para proteger a la población y contrarrestar las amenazas a la seguridad.*

*En cumplimiento de lo ordenado en el auto de fecha 24 de septiembre de 2020, mediante el cual se ordena realizar un pronunciamiento expreso respecto al uso de las armas por parte de los miembros de la Policía y el Ejército como las soluciones y medidas que garanticen el uso de las armas; es necesario indicar que el Ejército Nacional, en el contexto del proceso en el que se circunscribe la providencia, de acuerdo a lo señalado en el artículo 56 de la Ley 1801 de 2016, las "Fuerzas Militares no podrán intervenir en el desarrollo de operativos de control, contención o garantía de la realización de las movilizaciones sociales terrestres, salvo los casos en los que excepcionalmente los autoriza la Constitución y la Ley", situación que le compete primordialmente a la Policía Nacional en el marco de la Constitución Política.*

*Ahora bien, esa misma Ley contempla como único caso excepcional, para una posible intervención de las Fuerzas Militares en ese contexto, la*

*Asistencia Militar estipulada en el artículo 170 del Código Nacional de Convivencia y Seguridad Ciudadana, la cual establece que ante hechos de grave alteración de la seguridad y la convivencia, ante riesgo o peligro inminente, o para afrontar emergencia y calamidad pública, el Presidente de la República, podrá disponer de forma temporal y excepcional, la asistencia de la fuerza militar. En este caso el marco jurídico aplicable para el uso de la fuerza es el Derecho Internacional de los Derechos Humanos.*

*Este marco normativo está basado en estándares internacionales del Código de Conducta para los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, adoptado por la Asamblea General de la Naciones Unidas, en la resolución 34/169 del 17 de diciembre de 1979, Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley; los cuales han sido adoptados por parte del Ejército Nacional de Colombia, mediante la Disposición 000002 de 2019, por medio de la cual se diseñaron e implementaron las Reglas de Enfrentamiento Relativas al uso de la fuerza, donde en el artículo 5, del capítulo 3, establece las Reglas de Enfrentamiento Relativas al uso de la fuerza en el marco del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, de la siguiente manera:*

1. Proceder, cuando las circunstancias lo permitan, a identificarse como miembros del Ejército Nacional y dar una clara advertencia de su intención de hacer Uso de la Fuerza, salvo que al dar esa advertencia se pusiera indebidamente en peligro a los miembros del Ejército Nacional, se creara un riesgo de muerte o daños graves a otras personas, o resultara evidentemente inadecuada o inútil dadas las circunstancias del caso.
2. Utilizar la fuerza, teniendo en cuenta los principios de Legalidad, Necesidad y Proporcionalidad de acuerdo al nivel de la amenaza recibida, y como última opción el uso de las armas letales.
3. Efectuar disparos de advertencia como medio disuasivo, está prohibido.
4. Utilizar la fuerza en contra de una amenaza de manera moderada y proporcional de la misma, pero evitando en lo posible disparar las armas de fuego
5. Usar la fuerza en forma excepcional para proteger, mantener y restablecer el orden público. Si las circunstancias lo permiten y en lo posible agote las vías del dialogo como medida preventiva para evitar una confrontación.

6. Usar las armas de fuego contra personas o vehículos que se dan a la fuga está prohibido, salvo si representan una seria amenaza para la vida propia o de un tercero y, solo en caso de que resulten insuficientes medidas menos extremas para lograr dichos objetivos.
7. Usar las armas de fuego en contra de personas está prohibido, salvo en defensa propia o de terceros, en caso de peligro inminente de muerte o lesiones graves, y sólo de que resulten insuficientes medidas menos extremas para lograr dichos objetivos y siempre que la defensa sea proporcionada a la agresión. En cualquier caso, sólo se podrá hacer uso intencional de armas letales cuando sea estrictamente inevitable para proteger una vida.

**8.2.** Por lo anterior, solicita dar por cumplido los requerimientos ordenados en el auto de 24 de septiembre de 2020 en lo que respecta al MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL-EJÉRCITO NACIONAL. Finalmente, informa que la POLICÍA NACIONAL allegará de manera directa los informes a esta corporación.

## **IX CONSIDERACIONES**

### **9.1. CONSAGRACIÓN CONSTITUCIONAL DE LA ACCIÓN DE TUTELA PARA LA PROTECCIÓN DE DERECHOS FUNDAMENTALES**

La Constitución Política de Colombia de 1991 consagra en su artículo 86 la acción de tutela como mecanismo de protección de los derechos constitucionales fundamentales y, al respecto, dispone que toda persona podrá ejercer esta acción para reclamar ante los jueces, en cualquier momento y lugar, ya sea por sí mismo o por conducto de apoderado, la protección de manera inmediata de sus derechos considerados como fundamentales, cuando éstos se encuentren siquiera amenazados por la acción o la omisión de cualquier persona o autoridad pública.

La característica esencial con la que fue revestida la tutela por el constituyente de 1991, es la de ser un mecanismo de defensa excepcional y subsidiario, razón por la cual, la persona que se considere afectada no podrá acudir a ella cuando para el amparo de sus derechos cuente con otros medios que el ordenamiento jurídico consagra para tal fin, evento en el cual, sólo podrá utilizarla como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio inminente, grave o irremediable, lo cual deberá manifestar en su solicitud y probar.

Entiéndase como derecho fundamental, aquél que es inherente, inalienable y esencial a la persona humana, es decir que constituye una parte de su propia esencia, por tal razón y, en virtud del contrato social establecido, éstos conllevan una necesaria protección por parte del Estado. Sin embargo, tal clasificación también cobija en lo pertinente a las personas jurídicas, siempre que el derecho objeto del litigio pueda predicarse de ellas.

Bajo esos supuestos normativos, es necesario recabar que los derechos fundamentales no sólo son aquellos que de manera taxativa señala la Constitución Política, sino también los que se consagran en los Tratados Internacionales a los que el Estado colombiano ha adherido, así como también todas aquellas situaciones que involucran otro tipo de derechos, que en conexidad con aquellos de carácter fundamental puedan llegar a lesionarse; por lo que pueden ser objeto de protección por vía de tutela.

#### **9.1.1. EL DERECHO A LA REUNIÓN Y A LA MANIFESTACIÓN PÚBLICA Y PACÍFICA COMO PILARES DE LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA Y PLURALISTA**

Esta Sala recuerda que, en Colombia el derecho a reunirse y a manifestarse pública y pacíficamente está expresamente reconocido

en la Constitución Política y en los tratados internacionales que hacen parte del bloque de constitucionalidad. Es así como el artículo 37 de la Constitución consagra este derecho, 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***».

Desde esa preceptiva, se incluye el derecho de manifestación en ambos casos su ejercicio público y pacífico, y determina que sólo la ley podrá señalar explícitamente los casos en los cuales puede restringir el ejercicio de este<sup>1</sup>.

El derecho a reunirse y manifestarse pública y pacíficamente ha sido reconocido por la Corte Constitucional «*como una de las varias manifestaciones que tiene la libertad de expresión*»<sup>2</sup>. Es así como dentro de un Estado Social de Derecho que antepone la participación democrática y que además garantiza el ejercicio de otros derechos de rango constitucional, **la protesta social tiene como función democrática llamar la atención de las autoridades y de la opinión pública sobre una problemática específica y sobre las necesidades de ciertos sectores, en general minoritarios, para que sean tenidos en cuenta por las autoridades**<sup>3</sup>.

Sobre el particular, el máximo órgano de lo constitucional adoctrinó:

---

1 Sentencias T-456 de 1992 (M. P. Jaime Sanín Greiffenstein y Eduardo Cifuentes Muñoz).

2 A ese respecto la Corte ha dicho: «*el derecho fundamental a la libertad de expresión en su acepción genérica abarca diferentes derechos fundamentales específicos, a saber: la libertad de manifestarse, la libertad de pensamiento, la libertad de opinión, la libertad de informar, la libertad de recibir información, la libertad de fundar medios de comunicación, la libertad de prensa. Si bien las anteriores libertades fundamentales se entienden comprendidas y son manifestaciones de la libertad genérica de expresión, así con frecuencia aparezcan entrelazadas, de todas formas, es posible distinguir conceptual y analíticamente cada uno de los diferentes derechos fundamentales específicos garantizados en la Constitución*». Sentencia C-650 de 2003

3 Corte Constitucional – Sentencia C-742 de 2012.

*«La Constitución Política garantiza el derecho a reunirse y manifestarse públicamente tanto en una dimensión estática (reunión) como dinámica (movilización), de forma individual como colectiva, y sin discriminación alguna, pues así se deriva de la expresión “toda parte del pueblo”. Todo ello, sin otra condición distinta, a que sea pacífico, o sea, sin violencia, armas ni alteraciones graves del orden público. Esto significa que sólo la protesta pacífica goza de protección constitucional. Así, aun reconociendo la tensión que surge entre el ejercicio del derecho de reunión y manifestación pública y pacífica y el mantenimiento del orden público, no puede el legislador desbordar los principios de razonabilidad y proporcionalidad al hacer uso del margen de configuración o establecer restricciones cuya vaguedad conduzca a impedir tal derecho».*

El ejercicio de ese derecho, ciertamente impacta en el fortalecimiento democrático y constitucional, por cuanto admite que se conozcan las diversas corrientes de pensamiento, ideologías y expresiones que coexisten en la vida nacional; contribuye a disminuir el déficit de representación de muchos sectores de la sociedad colombiana y busca **«llamar la atención de las autoridades y de la opinión pública sobre una problemática específica y sobre las necesidades que ciertos sectores, en general minoritarios, para que sean tenidos en cuenta por las autoridades<sup>4</sup>»**

En otras palabras, la reunión y la manifestación pacífica en espacios públicos y específicamente la protesta en el régimen constitucional, constituyen un mecanismo útil para la democracia y para lograr el cumplimiento cabal del pacto social, pues es a través de estos medios de participación que **se expresan las inconformidades ciudadanas de grupos sociales —la mayoría vulnerables— que no han sido escuchados institucionalmente.**

A ese respecto, la Corte Constitucional en diferentes pronunciamientos ha decantado<sup>5</sup>:

---

4 Sentencia C-742 de 2012 M. P. María Victoria Calle Corre

5 Sentencia C-009 de 2018



«En suma, los derechos a la reunión y a la manifestación pública y pacífica **son derechos de libertad, fundamentales y autónomos y están interrelacionados con los derechos a la libertad de expresión, de asociación y participación** al ser medios para ejercer los anteriores. Inclusive, se ha determinado que el ejercicio de estos derechos es una manifestación del derecho a la libertad de expresión. Así mismo, sólo es posible su limitación mediante ley y la protección a la comunicación colectiva, estática o dinámica, de ideas, opiniones o de la protesta está supeditada a que se haga de forma pacífica, lo cual excluye las manifestaciones violentas, y a que tenga objetivos lícitos».

Siguiendo esa misma línea, como el artículo 20 de la Carta Política que paralelamente consagra la salvaguarda a los derechos y libertades fundamentales, y en virtud de lo dispuesto en los artículos 93 y 94 *ibidem* sobre el respeto por los derechos humanos, normas que obligan al Estado de Colombia a aplicarlas y a interpretarlas a la luz de los tratados e instrumentos internacionales (artículo 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948; artículos 19 y 20 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; artículo 4° de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre de 1948), habrá de entenderse que las manifestaciones públicas en cuanto comportan en su esencia el derecho a fundamental de expresión tendiente a comunicar una idea, dar una opinión o emitir colectivamente un discurso en ejercicio del derecho a la libertad de expresión desde una dimensión colectiva<sup>6</sup>.

Téngase en cuenta que en el ámbito de los derechos a la reunión y a la manifestación pública es importante reiterar el vínculo que el máximo órgano de lo constitucional ha delimitado entre la libertad de expresión y la democracia.

Así, en la sentencia T-391 de 2007 se explican las razones por las cuales el derecho a la libertad de expresión ocupa un lugar preponderante en el

---

<sup>6</sup> *Ibidem*

régimen constitucional vigente en aras de garantizar la democracia participativa, y que la Corte Constitucional reitera en la sentencia C-009 de 2018 en sus diferentes dimensiones y alcances, así:

«(i) La libertad de expresión facilita la democracia representativa, la participación ciudadana y el autogobierno por parte de cada nación; desde la dimensión política».

(ii) La libertad de expresión facilita la democracia representativa, la participación ciudadana y el autogobierno por parte de cada nación; desde la dimensión política».

(iii) Mantiene abiertos los canales para el cambio político e impide, mediante la crítica, que los gobernantes se arraiguen indefinidamente a una postura ilegítima;

(iv) La protección a la libre comunicación de información previene los abusos gubernamentales de poder, al presentar un canal como un contrapeso para el ejercicio del poder ciudadano;

(v) “Promueve la estabilidad sociopolítica, al proveer una válvula de escape para el disenso social y establecer, así, un marco para el manejo y procesamiento de conflictos establecer un espacio para procesar conflictos que no amenaza con socavar la integridad de la sociedad”;

(vi) Protege a las minorías políticas activas en un momento dado, impidiendo su silenciamiento por las fuerzas mayoritarias o prevalecientes”;

(vii) Es una condición necesaria para asegurar la libre expresión de la opinión de los electores al depositar sus votos, optando por un representante político”;

(viii) Contribuye a la formación de la opinión pública sobre asuntos políticos y a la consolidación de un electorado debidamente informado, dado que materializa el derecho de los ciudadanos a comprender los asuntos políticos y les permite así participar efectivamente en el funcionamiento de la democracia”;

(ix) Hace efectivo “el principio de autogobierno representativo por los ciudadanos mismos”; y

(x) El de responsabilidad de los gobernantes ante el electorado, así como el principio de igualdad política”;

(xi) Fortalece la autonomía del individuo como un sujeto político; y

(xii) Al permitir la construcción de opinión facilita el control social sobre el funcionamiento, no solo del sistema político, sino de la sociedad misma, incluyendo el ordenamiento jurídico y sus necesidades de evolución o modificación”.

Es así que el derecho a manifestarse públicamente se resume y se comprende en el siguiente razonamiento del máximo órgano de revisión de tutelas: «***este derecho protege la libertad de cualquier persona sin discriminación, para expresar pensamientos, opiniones, información e ideas sin limitación alguna. En cuanto al contenido de las expresiones también se ha dicho que su nivel de protección depende del tipo de discurso, lo cual incluye expresiones socialmente aceptadas, así como expresiones ofensivas, chocantes, impactantes, indecentes, escandalosas, excéntricas o contrarias a las creencias de la mayoría. De igual manera, las formas de expresión de los discursos también están garantizadas por la Constitución, así, la expresión de las ideas no se restringe al lenguaje convencional, sino que admite el simbólico o metafórico, aunque cada medio tenga sus problemas y especificidades jurídicas. Ahora bien, es claro que el ejercicio de este derecho tiene deberes y responsabilidades e impone obligaciones a las autoridades***».

## 9.2. DEL CASO CONCRETO

9.2.1. En primer lugar, la Sala observa que, en el *sub examine*, lo pretendido por la señora **VALENTINA ARBOLEDA GARCÍA** y **DIEGO ALEJANDRO HUERFANO MIRANDA**, es que se amparen sus derechos fundamentales a la vida (artículo 11 de la C.N.), la libertad de expresión (artículo 20 de la C.N.), la paz (artículo 95 de la C.N.) y a la protesta social (artículo 37 de la C.N.); los cuales invocan como vulnerados ante la

represión utilizada por los miembros de la Policía Nacional, al usar la fuerza desproporcionada y accionando sus armas de dotación contra los manifestantes de las movilizaciones presentadas en algunas ciudades del país desde el pasado 9 de septiembre de 2020, con ocasión del rechazo por el asesinato del ciudadano JAVIER ORDOÑEZ (Q.E.P.D.); acciones que, en términos de la parte actora, han causado la muerte de más de 10 personas y multiplicidad de heridos.

9.2.2. Como consecuencia de lo anterior, pretenden se ordene a los accionados: **(i)** *dar instrucción inmediata a la POLICÍA NACIONAL y demás fuerzas armadas abstenerse de usar armas letales y no letales en contra de la población civil que este ejerciendo su derecho fundamental a la libertad de expresión, reunión y manifestación pública y pacífica;* **(ii)** *no emplear las fuerzas militares en las protestas sociales y adoptar las medidas necesarias para garantizar en todo el país ese derecho;* **(iii)** *adelantar de forma célere las investigaciones y procesos que esclarezcan no sólo el fallecimiento del ciudadano JAVIER ORDOÑEZ (Q.E.P.D.), sino también de las personas que fallecieron en las manifestaciones presentadas los días 9, 10 y 11 de septiembre hogaño ante el rechazo que su muerte generó en la ciudadanía y;* **(iv)** *se adelanten las investigaciones y procesos necesarios que conduzcan a individualizar y sancionar a los miembros de la POLICÍA NACIONAL que, usando desproporcionadamente la fuerza, son los responsables de esos hechos.*

### **9.3. LAS PRUEBAS APORTADAS**

9.3.1. Del escrito de tutela, como del pronunciamiento de la FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN e, igualmente de las pruebas que en medio digital allegó la parte actora en las que relaciona reportajes y cubrimientos periodísticos con sus respectivos links que redireccionan a la página web

origen del registro noticioso y las cuales, según los tutelantes acreditan las circunstancias de modo, tiempo y lugar antes en los que se sucedieron los hechos —que no fueron objeto de contradicción por parte de las accionadas de tutela, se deben tener por demostrados los siguientes hechos notorios:

- (i) Que en la madrugada del **9 de septiembre de 2020**, miembros de la **POLICÍA NACIONAL**, en medio de un procedimiento policial, presuntamente asesinaron al ciudadano **JAVIER ORDÓÑEZ (Q.E.P.D.)**, lo cual causó indignación en sectores de la población civil, sectores políticos y organizaciones sociales<sup>7</sup>.
- (ii) Que esos sectores convocaron manifestaciones pacíficas en respuesta al presunto asesinato de **JAVIER ORDÓÑEZ (Q.E.P.D.)** y a los múltiples casos de abuso policial que le precedieron. En relación con estos hechos, también se citaron protestas en ciudades capitales como Medellín<sup>8</sup>, Barranquilla<sup>9</sup>, Cali<sup>10</sup>, Cúcuta<sup>11</sup>, entre otras ciudades<sup>12</sup>.
- (iii) Que las protestas fueron enlutadas por hechos vandálicos contra 52 CAI en todo el país, infraestructura, comercios y algunos medios de transporte públicos e institucionales<sup>13</sup>, que **provocaron la respuesta de la POLICÍA NACIONAL**, autoridad a la cual se le atribuye presuntamente, haber causado,

---

<sup>7</sup><https://www.eltiempo.com/bogota/bogota-javier-ordonez-otros-casos-de-exceso-de-la-fuerza-en-la-policia-536852>

<sup>8</sup><https://www.elcolombiano.com/antioquia/protestas-en-medellin-suman-dos-dias-tras-muerte-de-javier-ordonez-DE13608847>

<sup>9</sup><https://www.eltiempo.com/colombia/barranquilla/protestas-en-barranquilla-por-muerte-de-abogado-en-bogota-536981>

<sup>10</sup>[https://caracol.com.co/emisora/2020/09/10/cali/1599710336\\_492542.html](https://caracol.com.co/emisora/2020/09/10/cali/1599710336_492542.html)

<sup>11</sup><https://www.laopinion.com.co/cucuta/cucutenos-se-movilizan-en-contra-del-abuso-policial-202407>

<sup>12</sup><https://www.eltiempo.com/colombia/otras-ciudades/balance-de-protestas-y-marchas-en-colombia-contras-el-abuso-de-autoridad-537260>

<sup>13</sup><https://www.eltiempo.com/justicia/investigacion/protestas-y-movilizaciones-en-bogota-atacan-cai-villa-luz-por-muerte-de-javier-ordonez-536922>

en todo el país, múltiples heridos y la muerte de más de 11 personas entre manifestantes y transeúntes<sup>14</sup>.

- (iv) Que el **10 de septiembre de 2020**, la **ALCALDESA MAYOR DE BOGOTÁ**, doctora CLAUDIA LÓPEZ en su calidad de máxima autoridad de Policía de la ciudad de Bogotá le exigió a la Fuerza Pública que no hiciese uso de armas letales y manifestó que hubo uso indiscriminado de armas de fuego por parte de la POLICÍA NACIONAL contra las personas que hacían parte de las manifestaciones<sup>15</sup>.
- (v) Que el **11 de septiembre de 2020**, el **DIRECTOR (E) de la POLICÍA NACIONAL**, general Gustavo Moreno, en nombre de los casi 169.000 hombres y mujeres que integran esa institución, pidió perdón por la muerte de Javier Ordóñez<sup>16</sup>.
- (vi) Que el **15 de septiembre de 2020**, de conformidad con un informe de inteligencia de la POLICÍA NACIONAL se puso de presente cómo operan y se organizan los que se han denominado como «grupos radicales» en la capital del país, entre los que sobresalen: «*Juventudes Camilistas, Movimiento Bolivariano por la Nueva Colombia, Juventud Rebelde, Coordinadora Clandestina Simón Bolívar, Juventudes del Movimiento 19 de abril JM19, AK Al Combate y Jaime Bateman Cayón M-19*» quienes al parecer, han protagonizado los actos vandálicos que no sólo comportan los llevados a cabo en semanas pasadas, sino también, los ocurridos en noviembre del año pasado por la muerte del joven DYLAN

---

<sup>14</sup><https://www.infobae.com/america/colombia/2020/09/11/nueva-jornada-de-protestas-en-colombia-tras-la-muerte-de-javier-ordonez-se-registran-disturbios-en-distintos-puntos-del-pais/>

<sup>15</sup> <https://www.asuntoslegales.com.co/actualidad/tenemos-evidencias-de-que-hubo-disparos-a-quema-ropa-de-miembros-de-la-policia-claudia-lopez-3058378>

<sup>16</sup> <https://www.eltiempo.com/justicia/delitos/policia-pide-perdon-por-muerte-de-javier-ordonez-537307>

CRUZ (Q.E.P.D.) a manos de un efectivo del Escuadrón Móvil Antidisturbios-ESMAD-<sup>17</sup>.

(vii) Que el **21 de septiembre de 2020** por solicitud de la FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN un juez de control de garantías de Bogotá impuso medida de aseguramiento en centro carcelario a los patrulleros Harvy Damián Rodríguez Díaz y Juan Camilo Lloreda Cubillos, quienes estarían involucrados en la muerte de JAVIER ORDÓÑEZ (Q.E.P.D.)<sup>18</sup>.

(viii) Que la FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN, con ocasión de los hechos originados en el marco de las manifestaciones, adelanta las indagaciones por el fallecimiento de **JULIETH RAMÍREZ MEZA** (Q.E.P.D); **JAIDER ALEXANDER FONSECA CASTILLO** (Q.E.P.D); **GERMÁN SMITH PUENTES VALERO** (Q.E.P.D); **ANDRÉS FELIPE RODRÍGUEZ ÁVILA** (Q.E.P.D); **CRISTIAN CAMILO HERNÁNDEZ YARA** (Q.E.P.D); **ANGIE PAOLA BAQUERO ROJAS** (Q.E.P.D); **FREDY ALEXANDER MAHECHA VÁSQUEZ** (Q.E.P.D); **JULIÁN MAURICIO GONZÁLEZ CORY** (Q.E.P.D); **CRISTHIAN ANDRES HURTADO MENESES** (Q.E.P.D); **ANTHONY GABRIEL ESTRADA ESPINOZA** (Q.E.P.D); asignadas a las Fiscalías adscritas a la Dirección Seccional de Bogotá y a la Dirección Seccional de Cundinamarca, a las cuales, afirma, realiza un seguimiento permanente en aras de verificar los avances investigativos para esclarecer sus decesos dadas las instrucciones del Fiscal General de la Nación<sup>19</sup>.

---

17 <https://www.eltiempo.com/justicia/delitos/bogota-asi-operan-y-se-organizan-los-grupos-radicales-que-generan-disturbios-en-la-ciudad-537712>

18 Respuesta de la Fiscalía a la demanda de tutela

19 Respuesta demanda de tutela de la Fiscalía General de la Nación

(ix) Que el **24 de septiembre de 2020**, el Gobierno Nacional declaró que detrás de los actos vandálicos efectuados durante las protestas en Bogotá están los miembros del ELN y disidencias de las FARC, como así se lo atribuyó el primer grupo terrorista que por intermedio de uno de sus Comandantes alias “Uriel” manifestó «*Saludamos las movilizaciones que se han hecho en varias ciudades. Basta ya de brutalidad policial y atropellos contra las personas. (...) Los levantamientos y asonadas no han sido motivadas por diferentes grupos contrarios al Gobierno. Nuestra militancia urbana participa en ellas como uno o una más*». Añadió «*acabemos con esos centros de tortura*» refiriéndose a los CAI<sup>20</sup>.

Recábase en este punto que, *bajo las reglas de la lógica y la sana crítica*<sup>21</sup>, se analizarán y valorarán las anteriores pruebas de cara a las decisiones que se hayan de adoptar en la presente providencia, teniendo en cuenta, únicamente, las condiciones de tiempo, modo y lugar del registro informativo, más no lo concerniente a la opinión que de sus reportajes puedan los diferentes autores plasmar en los respectivos documentos noticiosos.

Es así como, **corresponde al tribunal analizar la presunta vulneración de los derechos fundamentales deprecados por la tutelante no sin antes realizar las siguientes precisiones:**

---

<sup>20</sup> <https://www.bluradio.com/nacion/acabemos-con-esos-centros-de-tortura-eln-admite-participacion-en-ataques-a-cai-en-bogota>

<sup>21</sup> Sentencia T-041 de 2018 (M.P. GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO)



## **9.4. PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE TUTELA**

### **9.4.1. Legitimación por activa, y procedencia de la Acción de Tutela frente a derechos cuya naturaleza tienen una doble connotación de fundamentales y de colectivos.**

La presente solicitud de amparo la promueve la señora **VALENTINA ARBOLEDA GARCÍA** y el señor **DIEGO ALEJANDRO HUÉRFANO MIRANDA** quienes prodigan la salvaguarda a sus derechos fundamentales a la vida, a la libertad de expresión, a manifestarse públicamente y a la paz.

Frente a la reclamación para la protección a dichos derechos se pronunció la apoderada judicial del **DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA-DAPRE-**, al que, entre otras funciones, le corresponde la legitimación al proceso para responder y actuar en aquellos casos en que se demanda al señor Presidente de la República. En dicha respuesta se alega la falta de legitimación en la causa de la tutelante de quien se indica que no tiene interés legítimo para alegar una afectación o amenaza grave derivada de la operatividad ni de la gestión de la Policía Nacional.

Para resolver dicho interrogante, el tribunal toma como punto de partida los derechos cuya salvaguarda se solicitan, los cuales deben distinguirse de las acciones u omisiones que a las autoridades accionadas le achacan los tutelantes, como también, no pueden confundirse con las pretensiones que incoan.

Así, es incuestionable que a los tutelantes les asiste la legitimación para accionar en tutela en lo que se refiere a la protección a su derecho a la vida, (artículo 11 de la C.N.), porque según los hechos que en su demanda relatan, ellos fueron parte de los manifestantes que

participaron en las reuniones de protestas que tuvieron ocasión por la muerte del señor JAVIER ORDOÑEZ, afirmación que no ha sido contradicha ni controvertida por ninguna de las autoridades accionadas, luego debe tenerse por cierta.

Y si ello es así, la sola circunstancia de haber participado en las protestas donde algunos de los manifestantes fueron lesionados por algunos policías, resulta ser una razón que hace que no solo los jueces sino las propias autoridades a cuya competencia la Constitución y la ley les ha asignado el deber no solo de hacer respetar sino de proteger la dignidad humana deban prodigarles protección a esos derechos aunque no hayan sido ellos quienes directamente recibieron lesiones en su cuerpo como producto de los golpes, disparos y demás acciones violentas en los enfrentamientos que durante esas marchas se sucedieron, porque, en todo caso, el uso desmedido y los ataques indiscriminados de fueron objeto los marchantes, puso en peligro sus vidas.

En esas circunstancias, el tribunal considera que idénticas reflexiones aplican tanto para **VALENTINA ARBOLEDA GARCÍA** como para el accionante **DIEGO ALEJANDRO HUÉRFANO MIRANDA** quien en su demanda de tutela refiere que participó en las susodichas manifestaciones. Adviértase que los hechos y pretensiones de su escrito de tutela son idénticos a los que se mencionan en la demanda de la señora **ARBOLEDA GARCÍA**.

Ahora, en lo que refiere a los derechos a la libertad de expresión (artículo 20 de la C.N.) a la protesta social (artículo 37 de la C.N.) y a la Paz (art. 95), el tribunal comprende que su núcleo esencial comporta una doble connotación: i) de un lado se encuentran implícitos dentro de la esfera individual de cada persona cuando reclama su protección para sí cuando se le impide o se le obstruye ejercerlos y, ii) de otro lado, se trata de

derechos cuya titularidad se radica en el conglomerado social que resultan vulnerados cuando dentro del Estado Social y Democrático de Derecho las autoridades a cuyo cargo corresponde garantizarlos por acción o por omisión impiden ejercitarlos y gozar de ellos.

En ese contexto, a quien directamente se le impida o se le obstruya el ejercicio de los derechos a reunirse y a manifestarse públicamente puede acudir en acción de tutela para que se le salvaguarden mediante medidas tendientes a protegerlos. De la misma manera, cuando se reclame esa salvaguarda para todo el colectivo social, la acción procedente es la ACCIÓN POPULAR (art. 88 C.P.), máxime cuando se encuentra en juego y amenazada la seguridad pública, situación que autoriza a cualesquiera persona que se crea y se sienta afectada o a quien se le cause un daño en su integridad personal o sus bienes para ejercitarla en defensa de los miembros de la comunidad.

Entendido el alcance de los referidos derechos según la dimensión que el núcleo esencial que uno de ellos abarca, el tribunal llega a la conclusión que los señores ARBOLEDA Y HUÉRFANO se encuentran legitimados para pedir por la vía de la Acción de Tutela la protección a sus derechos fundamentales a la VIDA, REUNIÓN, MANIFESTACIÓN cuando reclaman para sí que se les permita ejercerlos pacíficamente y sin obstrucción alguna por parte de las autoridades.

De manera que, en virtud de lo preceptuado en el artículo 1° del Decreto 2591 de 1991, el cual consagra que «(...) *Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública*

(...)» esta Sala considera que se encuentra cumplido el presente requisito.

#### ***9.4.2. Legitimación por pasiva del Presidente de la República, el Ministro de Defensa y el Director de la Policía Nacional***

El escrito tutelar, la accionante lo dirige contra el señor PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA, el señor MINISTRO DE DEFENSA NACIONAL, y el DIRECTOR DE LA POLICÍA NACIONAL.

Con respecto a la falta de legitimación por pasiva la señora apoderada del DAPRE señala: el PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA no actúa en nombre y representación legal ni judicial de entidad alguna, porque él no es la autoridad de mayor jerarquía de las entidades de la Rama Ejecutiva del orden nacional, pues lo son, reitera, los Ministros y Directores de Departamentos Administrativos, por lo que, remata, el primer mandatario carece de capacidad para ser demandado por tutela en virtud de las funciones que el artículo 189 de la Constitución Política le demanda en su calidad de Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa.

Adicionalmente, puntualiza sobre dicho aspecto, el DAPRE y/o el señor PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA no han vulnerado ningún derecho fundamental a la actora, por cuanto ninguno de los cargos de la demanda de tutela tienen que ver con sus competencias.

En torno a la calidad de los accionados y su capacidad para comparecer a este procedimiento breve y sumario en guarda a los derechos fundamentales de los accionantes, se requiere que el juez de tutela lo resuelva bajo las normas legales que adscriben la competencia y las funciones de aquellos.

Así, de conformidad con los numerales 3 y 4 del artículo 189 de la Constitución Política, le corresponde al Presidente de la República “Dirigir la fuerza pública y disponer de ella como Comandante Supremo de las Fuerzas Armadas de la República” y “Conservar en todo el territorio el orden público y restablecerlo donde fuere turbado”.

Por su parte, radica en el presidente la República la facultad de reglamentación de la ley sin que pueda en el cumplimiento de dicha competencia establecer límites a la libertad de expresión y el derecho de las personas a manifestarse públicamente que el legislador no haya establecido. Así lo prescribe el Código Nacional de Policía y Convivencia:

*Artículo 170 • Competencia para expedir reglamentos.* En el ámbito nacional corresponde al Presidente de la República reglamentar las leyes sobre materias de policía. Cuando las disposiciones de las asambleas o los concejos en asuntos de policía, requieran reglamentación para aplicarlas, los gobernadores o los alcaldes podrán, según el caso, dictar reglamentos sólo con ese fin. Las autoridades que expiden reglamentos no podrán regular comportamientos, imponer medidas correctivas o crear procedimientos distintos a los establecidos en la norma reglamentada, salvo que esta les otorgue dicha competencia

Por su parte, de acuerdo con el artículo 5 del Decreto 1512 de agosto de 2000 <sup>22</sup>, son funciones del MINISTERIO DE DEFENSA:

- Participar en la definición, desarrollo y ejecución de las políticas de defensa y seguridad nacionales, para garantizar la soberanía nacional, la independencia, la integridad territorial y el orden constitucional, el mantenimiento de las condiciones necesarias para

---

<sup>22</sup> [Funciones del Ministerio de Defensa, página oficial de Mindefensa, 2019](#)

el ejercicio y el derecho de libertades públicas, y para asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz.

- Contribuir con los demás organismos del Estado para alcanzar las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos, obligaciones y libertades públicas.
- Coadyuvar al mantenimiento de la paz y la tranquilidad de los colombianos en procura de la seguridad que facilite el desarrollo económico, la protección y conservación de los recursos naturales y la promoción y protección de los Derechos Humanos.

En su Estructura dicho ministerio está conformado por: el Ministro de Defensa, las Fuerzas Militares, la Policía Nacional, las Secretarías de Gabinete y General y los tres Viceministerios, de esta forma<sup>23</sup>:

- Despacho del Ministro
  - Comando General de las Fuerzas Militares
    - Ejército Nacional
    - Armada Nacional
      - Dirección General Marítima
    - Fuerza Aérea Colombiana
  - Policía Nacional
  - Secretaría de Gabinete
  - Obispado Castrense
  - Viceministerio para las Políticas y Asuntos Internacionales
  - Viceministerio para la Estrategia y Planeación
  - Viceministerio del GSED y Bienestar
  - Secretaría General <sup>5</sup>

*El **Ministerio de Defensa Nacional** (Mindefensa), es la máxima autoridad en materia de defensa, seguridad y asuntos militares de la República de Colombia; formula, diseña, desarrolla y ejecuta las políticas de defensa y*

---

<sup>23</sup> [Estructura orgánica Ministerio de Defensa, página oficial Mindefensa, 2019](#)

*seguridad nacionales; conduce la Fuerza Pública, conformada por las Fuerzas Militares, (Ejército Nacional, Armada Nacional, Fuerza Aérea), y la Policía Nacional. Tiene adscrita además la Defensa Civil Colombiana (Institución Social y Humanitaria de Rescate y Socorro). Al ministro de Defensa por delegación del Presidente, quien es el Comandante supremo de las Fuerzas Armadas, y Jefe Superior de la Policía Nacional, le compete mantener la soberanía nacional, la independencia, la integridad territorial, el orden constitucional y el orden público, que refiere a la seguridad y convivencia ciudadana”<sup>24</sup>.*

En lo que concierne al Director de la Policía Nacional debe tenerse en cuenta que la LINEA DE MANDO DE LA POLICIA NACIONAL está conformada en primer lugar por el PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA Dr. Iván Duque Márquez, en segundo lugar, por el MINISTRO DE DEFENSA Carlos Holmes Trujillo, en tercer lugar, por el DIRECTOR GENERAL DE LA POLICÍA NACIONAL Oscar Atehortúa Duque y en cuarto lugar por el SUBDIRECTOR GENERAL DE LA POLICÍA NACIONAL Gustavo Alberto Moreno Maldonado.

*“La Policía Nacional de Colombia (PNC) es un cuerpo armado de naturaleza civil, a cargo de la seguridad pública de la República de Colombia. El presidente de la República es el comandante supremo de la institución y ejerce su autoridad mediante el Ministro de Defensa y el Director General de la Policía Nacional. Desde 1953 está adscrita al Ministerio de Defensa. Según la Constitución de 1991 es un cuerpo de naturaleza civil, aunque se considera más una Gendarmería (Policía militar) por su estructura, operaciones independientes, fuero legal, y dependencia ministerial, la Corte Constitucional definió su caso como especial, teniendo en cuenta el conflicto armado en que se encuentra el*

---

<sup>24</sup> [https://es.wikipedia.org/wiki/Ministerio\\_de\\_Defensa\\_\(Colombia\)](https://es.wikipedia.org/wiki/Ministerio_de_Defensa_(Colombia)) Fuentes basadas en los actos administrativos del propio Ministerio de Defensa

país. En 2020 la Policía Nacional está integrada por 167.623 personas aproximadamente”<sup>25</sup>.

De acuerdo con las disposiciones normativas que asignan la competencia y las funciones a las autoridades accionadas, la Sala establece la relación jurídico sustancial que las vincula para pronunciarse frente a los hechos y pretensiones de las demandas de tutela acumuladas y a ejercitar el derecho fundamental al Debido Proceso en representación de las entidades comprometidas en las conductas activas como omisivas vulnerantes de los derechos fundamentales de los accionantes, razones que conducen a tener por acreditada la *Legitimación en la Causa Por Pasiva* de las referidas autoridades públicas.

#### **9.5. LA VULNERACIÓN A LOS DERECHOS FUNDAMENTALES CUYA SALVAGUARDA DEPRECAN LOS TUTELANTES NO TIENE COMO CAUSA LA CONDUCTA DE LAS AUTORIDADES VINCULADAS EN ESTA ACCIÓN DE TUTELA SINO DE LOS AGENTES DE LA POLICÍA QUE ACTUARON AL MARGEN DE LA LEY**

Como se anuncia en párrafos anteriores, una cosa es el acreditamiento de la legitimación por activa y por pasiva de quienes como accionantes y como accionados tienen el derecho a solicitar el amparo y a responder a los hechos y pretensiones incoados y, otra bien diferente es que quienes concurren en representación de las entidades a quienes se les achacan las conductas vulneradoras a los derechos fundamentales no son propiamente las autoridades causantes de esos agravios según las exigencias del artículo 5° del Decreto 2591 de 1991, el cual prevé que *La acción de tutela procede contra toda acción u omisión de las autoridades públicas, que haya violado,*

---

<sup>25</sup> [https://es.wikipedia.org/wiki/Polici%C3%ADa\\_Nacional\\_de\\_Colombia](https://es.wikipedia.org/wiki/Polici%C3%ADa_Nacional_de_Colombia). Cifras de Personal Policía Nacional de Colombia. 11 de julio de 2017. Consultado el 30 de mayo de 2020. (Fuentes basadas en los actos administrativos del propio Ministerio de Defensa



*violate o amenace violar cualquiera de los derechos de que trata el artículo 2 de esta ley. También procede contra acciones u omisiones de particulares, de conformidad con lo establecido en el Capítulo III de este Decreto. La procedencia 1 Fuente: [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/decreto/1991/decreto\\_2591\\_1991.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/decreto/1991/decreto_2591_1991.html) de la tutela en ningún caso está sujeta a que la acción de la autoridad o del particular se haya manifestado en un acto jurídico escrito. Concordantemente, el artículo 13 Ídem preceptúa sobre las personas contra las cuales debe dirigirse la acción y los intervinientes, indicando que «(...) **se dirigirá contra la autoridad pública o el representante del órgano que presuntamente violó o amenazó el derecho fundamental.** Si uno u otro hubiesen actuado en cumplimiento de órdenes o instrucciones impartidas por un superior, o con su autorización o aprobación, la acción se entenderá dirigida contra ambos, sin perjuicio de lo que se decida en el fallo. De ignorarse la identidad de la autoridad pública, la acción se tendrá por ejercida contra el superior.*

Las anteriores prescripciones normativas dejan claro que la acción de tutela se debe dirigir contra el particular o la autoridad causante de la amenaza o agravio cuando se tiene identificada la persona que lo causa, en su defecto, contra el representante legal del órgano que presuntamente violó o amenazó el derecho fundamental. En todo caso, habrá lugar a vincularlos a ambos cuando hubiesen actuado por órdenes o instrucciones de un superior.

En ese orden, la comparecencia a este proceso de tutela del señor PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA, DEL MINISTRO DE DEFENSA y del DIRECTOR GENERAL DE LA POLICÍA obedece a las funciones que a ellos les compete por las razones de orden público que ha sido alterado en las diferentes protestas de las que se relatan en esta demanda de tutela como las que se mencionan en la sentencia de tutela de 22 de septiembre de la SALA DE CASACIÓN CIVIL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, **mas no porque sean ellos los que directamente con sus conductas hayan infringido daño a la humanidad de los manifestantes**, pues está visto, de un lado, que son

algunos de los policías los autores de esos desmanes de fuerza (unos identificados conforme al informe de la Fiscalía, otros cuya identidad se está investigando) y, de otro lado, **porque ese no es el comportamiento general de toda la institución** y, menos aún se encuentra comprobado que quienes actuaron al margen de lo dispuesto en la ley como en las resoluciones que reglamentan el actuar del cuerpo policial en esos operativos, lo hayan hecho por haber recibido órdenes o instrucciones de dichos superiores.

Cuestión bien diferente, es que dichas autoridades son entre otras, las llamadas a adoptar medidas que no solo permitan el ejercicio legítimo a todos los ciudadanos de manifestarse públicamente frente a las inconformidades y decisiones de los órganos de las tres Ramas del Poder Público Legislativo, Ejecutivo y Judicial, como también frente a cualquier autoridad o funcionario público, empresa privada o persona jurídica o natural a quienes se les atribuyan acciones al margen de la ley o que aun estándolo ajustada a la misma, en todo caso los afecte.

He ahí la necesidad de la vinculación de dichos funcionarios como supremas autoridades a cuyo cargo no solo les corresponde adoptar el Protocolo ordenado en el Auto de 24 de septiembre pasado que se decretó como medida provisional en los términos autorizados por el artículo 7 del decreto 2591 de 1991, protocolo que fue también ordenado elaborar en la sentencia del 22 de septiembre anterior proferida por la SALA DE CASACIÓN CIVIL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, fallo que se acoge y que formará parte integral de esta acción de tutela, aun cuando para la fecha no ha causado cosa juzgada material por cuanto la misma solo la alcanzará una vez la Corte Constitucional profiera sentencia de revisión, o no sea seleccionada para tal efecto, momento en que causará firmeza.

Téngase en cuenta que en la mentada sentencia se indicó en su parte motiva que los accionantes en el transcurso del proceso, elevaron una solicitud relativa a tener en cuenta los hechos ocurridos el 9 y 10 de septiembre de 2020 por ser «*sobrevinientes*», pidiendo evaluarlos al momento de resolver el amparo; petición que esa Corporación desestimó al no demostrarse la pertinencia y legitimación de las partes con el caso, especialmente por cuanto lo que en ese proceso de tutela se enjuicia es la conducta constitucional del ESMAD y no de los procedimientos policiales en general; y además, afirmó, la oportunidad para alegarlos y controvertirlos precluyó antes de dictarse la sentencia de primera instancia, lo cual infringiría el derecho de defensa y el debido proceso de la parte accionada.

#### **9.6. LA SOLICITUD DE ACLARACIÓN FRENTE AL DECRETO DE LA MEDIDA PROVISIONAL**

Mediante memorial suscrito por los doctores **SONIA CLEMENCIA URIBE RODRÍGUEZ** en su condición de Directora (E) de Asuntos Legales del MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL; **FREDDY GUSTAVO ORJUELA HERNÁNDEZ** en su condición de Secretario Jurídico de la GOBERNACIÓN DE CUNDINAMARCA; **WILLIAM MENDIETA MONTEALEGRE** en su condición de Secretario Jurídico de la ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ; **CLARA MARÍA GONZÁLEZ ZABALA**, en su condición de Secretaria Jurídica del DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA; Brigadier General **PABLO ANTONIO CRIOLLO REY** en su condición de Secretario General de la POLICÍA NACIONAL y **MARÍA DEL PILAR SAADE COTES** en su condición de Jefe de la Oficina Asesora Jurídica del MINISTERIO DEL INTERIOR elevaron solicitud de (i) aclaración del auto de 24 de septiembre de 2020 y (ii) ampliación del plazo por el término

de tres (3) días para elaborar el informe de que trata la parte motiva del anterior proveído; en los siguientes términos:

En dicha solicitud expresan que con la finalidad de dar riguroso cumplimiento a la medida impartida y con el ánimo de no incurrir en equívocos, requieren que se les precise **si el informe solicitado debe incluir las soluciones que conduzcan en el corto, mediano y largo plazo a solventar el antagonismo violento que se presenta entre las fuerzas militares y la población civil o si el informe al que se hacer referencia y que debe elaborar en conjunto la mesa de trabajo, debe contener exclusivamente la orden impartida a la mesa**, esto es, un protocolo que le permita a las organizaciones sociales realizar marchas con la consiguiente garantía para la población civil por el respecto a su derecho a la vida, al trabajo y a sus bienes de tal manera que se impida la infiltración de personas y grupos violentos que obligan a la policía a intervenir y que propician el exceso de la fuerza pública en algunos de sus miembros.

A ese respecto, baste remitirse a los fundamentos sobre los que se apoya el decreto de la medida provisional para determinar que **uno es el PROTOCOLO que deberá elaborarse y que deberán acatar los miembros de la policía** que sean llamados a cubrir las manifestaciones para garantizar la seguridad pública, o para restablecer el orden público en el caso que se amerite su intervención ante los actos vandálicos de personas infiltradas en las marchas **y, otras son las medidas a corto, mediano y largo plazo que esa mesa de trabajo deberá determinar como necesarias para que las autoridades públicas remedien las causas que originan las reclamaciones justas y que impulsan a los ciudadanos a volcarse a las calles a protestar** y a exigir de las autoridades responsables el respeto por sus derechos individuales como colectivos con respecto a lo cual en el auto de 24 de septiembre se motiva lo siguiente: «(...) Bajo ese

entendimiento, y como quiera que resulta fundamental frente al problema de las economías ilegales y su vínculo con el estadio actual del conflicto armado y la violencia sociopolítica, a partir de examinar los riesgos que dicha relación entraña para la estabilidad de los territorios...”, al igual que delantamente se hizo un listado no taxativo sino a manera de enunciativo de las causas notorias que originan la violencia en el país y que conducen a reclamar de las autoridades acciones y decisiones contundentes que generen un cambio hacia la construcción de alternativas y toma de medidas para superar el conflicto armado, el respeto por los derechos fundamentales a la salud y a la vida, la generación de empleo, la adquisición de vivienda y todas los demás hechos relacionados con la corrupción y las desigualdades sociales (...))»

Ese es el entendimiento y alcance que debe dársele al auto que decretó la medida provisional por lo que al respecto nada hay que aclarar.

#### **9.6.1 EL CONTENIDO Y ALCANCE Y LA NECESIDAD DE LA INMEDIATEZ EN LA ELABORACIÓN DEL PROTOCOLO**

9.6.1.1 Al decretar la medida provisional claramente se consigna que la elaboración del Protocolo debe permitir: “... a las organizaciones sociales realizar las marchas con la consiguiente garantía para la población civil por el respeto a su derecho a la vida, al trabajo y a sus bienes de tal manera que se impida la infiltración de personas y grupos violentos que obligan a la policía a intervenir y que propician el exceso de la fuerza pública en algunos de sus miembros”.

9.6.1.2. *El Protocolo Ordenado por la Corte Suprema de Justicia.* Como quiera que la Corte Suprema señaló las directrices que deben tenerse en cuenta al elaborarse el protocolo, el tribunal acogiendo dicho fallo como parte integrante del presente se remite a lo allí dispuesto para dichos efectos.

Así se dispuso en la parte resolutive de la sentencia de 22 de septiembre del que corre:

**«(...) 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; 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»

### **9.7. LA RATIO DECIDENCI DE LAS RESOLUCIONES TRAÍDAS POR LA POLICÍA NACIONAL Y LAS REFLEXIONES ACERCA DE SU CUMPLIMIENTO**

- **Resolución 2903 de 23 de junio 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:**

Señala que la Policía Nacional como institución facultada por la legislación y la norma superior, dentro de las atribuciones ordinarias, requiere preventivamente a los ciudadanos y promueve el cumplimiento de los deberes sociales, mediante la aplicación inmediata, si fuere necesario, de un rango de fuerza diferenciado, proporcional y razonable. Por lo tanto, considera fundamental revisar y ajustar que las disposiciones institucionales estén alineadas con el ordenamiento jurídico, de tal manera que en la doctrina y los procedimientos policiales se integre el derecho internacional de los derechos humanos, así como los estándares internacionales para el uso de la fuerza.

Teniendo en cuenta que la ONU, el Comité Internacional de la Cruz Roja -CICR- y la Corte Interamericana de Derechos Humanos -CIDH- han emitido conceptos, utilizando y desarrollando el término “*armas, municiones, elementos y dispositivos menos letales*”, estima necesaria la incorporación del término para referirse a los medios técnicos y tecnológicos que se utilizan a efectos de hacer uso diferenciado y proporcionado de la fuerza, antes del uso de las armas de fuego.

De manera que, ante el comportamiento contrario a la convivencia o por infracciones a la ley penal que afecten la convivencia y seguridad, refiere que la Policía Nacional tiene el deber jurídico de intervenir en la medida que se requiera. Reitera de forma imperativa que estas intervenciones deben hacerse de conformidad con la Constitución Política, la ley y los principios básicos sobre el empleo de la fuerza y armas de fuego para los funcionarios encargados de hacer cumplir la Ley.

En su rol de garante del cumplimiento de las normas y del respeto de los Derechos Humanos, debe coadyuvar para que el uso de la fuerza, así como el empleo de cualquier tipo de arma en los diferentes actos del servicio, se ejecute correctamente y acorde a la Ley.



Por lo anterior, la Policía Nacional estimó necesario expedir dicha resolución para reglamentar el uso de la fuerza y el empleo de armas, municiones, elementos y dispositivos menos letales.

### **Normas:**

- Artículo 218 de la Constitución Política. Naturaleza -civil- y fin -primordial- de la Policía Nacional.
- Ley 1801 de 2016. Por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia, establece parámetros para el servicio en manifestaciones y control de disturbios para la PONAL.
- Ley 525 de 1999. Aprueba la Convención sobre la prohibición del desarrollo, la producción, el almacenamiento y el empleo de armas químicas y sobre su destrucción.
- Decreto 4222 de 2006. Por el cual se Modifica la Estructura del Ministerio de Defensa, y faculta al Director General de la POLICÍA NACIONAL para expedir dentro del marco legal de su competencia las resoluciones, manuales, reglamentos y demás actos administrativos necesarios para administrar la institución en el territorio nacional.
- **Resolución 3002 de 29 de junio de 2017, Manual para el Servicio en Manifestaciones y Control de Disturbios para la Policía Nacional.**

En la misma, el Director General de la Policía Nacional de Colombia hace acopio de la atribución ordinaria -facultada legal y constitucionalmente- para requerir previamente a los ciudadanos y promover el acatamiento de

los deberes sociales, mediante la aplicación inmediata, si fuere necesario, de un rango de fuerza proporcional, diferenciado y razonable en el acompañamiento de manifestaciones y control de disturbios para garantizar o restablecer las condiciones de convivencia y seguridad.

No obstante, señala, como garante del cumplimiento de las normas y del respeto de los Derechos Humanos, debe coadyuvar al libre ejercicio del derecho de reunión, la manifestación pública y pacífica consagrado en la norma superior.

En consideración a lo anterior, estima necesario expedir a través de la citada Resolución, el Manual para el servicio en manifestaciones y control de disturbios para la institución, y de esa manera, estandarizar y unificar los parámetros frente a la gestión desarrollada por el personal adscrito a las diferentes unidades policiales, en cuanto a las actuaciones institucionales en este tipo de servicios, contribuyendo en el cumplimiento de la misión constitucional y la consolidación de resultados orientados al fortalecimiento de la seguridad y la convivencia.

**Normas:**

- Artículo 218 de la Constitución Política (Naturaleza -civil- y fin -primordial- de la Policía Nacional).
- Ley 1801 de 2016 (Por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia, establece parámetros para el servicio en manifestaciones y control de disturbios para la PONAL).
- Decreto 4222 de 2006 (Modifica la estructura de MinDefensa, y faculta al Director General de la PONAL, para expedir dentro del marco legal de su competencia las resoluciones, manuales,

reglamentos y demás actos administrativos necesarios para administrar la institución en el territorio nacional).

- **Resolución nro. 1190 del 3 de agosto de 2018. Por medio de la cual se adopta el protocolo para la Coordinación de las acciones de respeto y garantía a la protesta pacífica como un ejercicio legítimo de los derechos de reunión, manifestación pública y pacífica, libertad de asociación, libre circulación, a la libre expresión, libertad de conciencia, a la oposición y a la participación, inclusive de quienes no participan en la protesta pacífica**

Acto Administrativo que el Ministerio del Interior tiene como fundamento para adoptar la Guía Metodológica denominada “*Protocolo para la Coordinación de las acciones de respeto y garantía a la protesta pacífica como un ejercicio legítimo de los derechos de reunión, manifestación pública y pacífica, libertad de asociación, libre circulación, a la libre expresión, libertad de conciencia, a la oposición y a la participación, inclusive de quienes no participan en la protesta pacífica*” y que el **Acuerdo Final para la Paz** reconoce para que la movilización y la protesta pacífica enriquezcan la inclusión política y forjen una ciudadanía crítica, dispuesta al diálogo social y a la construcción colectiva de Nación; el deber de garantizar espacios para canalizar las demandas ciudadanas; las conclusiones y recomendaciones consignadas en el *Vigésimo Cuarto Informe del Secretario General al Consejo Permanente sobre la Misión de Apoyo al Proceso de Paz en Colombia de la Organización de los Estados Americanos MAPP/OEA*, en el que se reconoce el esfuerzo para el cambio de enfoque en el relacionamiento con las comunidades, así como la necesidad de precisar algunas pautas para adoptar medidas pertinentes por parte de las autoridades del orden ejecutivo, en coordinación con la Policía Nacional, dirigidas a respetar y garantizar el ejercicio de la protesta

pacífica como un ejercicio legítimo de los derechos de reunión, manifestación pública y pacífica, libertad de asociación, libre circulación, a la libre expresión, libertad de conciencia, de oposición y participación, atendiendo a los mecanismos para la garantía de derechos de los manifestantes y demás ciudadanos, inclusive aquellos que no participan en la protesta.

### **Normas:**

- Constitución Política. Artículos 2, 303, 315.2.
- Decreto 2893 de 2011 artículo 1° subrogado por el artículo 1° del Decreto 1140 de 2018. Facultades del Ministerio del Interior.

Se cita el *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto* (punto 2.2.2., página 44), la Resolución A/HRC/25/L.20 del Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas, por la cual se exhorta a los Estados a velar por la promoción y protección de los derechos humanos en el contexto de las reuniones y manifestaciones pacíficas.

Teniendo en cuenta que la accionante hace referencia a la Fuerzas Militares a fin de que se ordene no emplear estas en las reuniones y manifestaciones públicas y pacíficas, resulta imperativo diferenciar que las Fuerzas militares están constituidas por el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea y tienen por fin primordial la defensa de la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y del orden constitucional según lo consagra el artículo 217 de la Constitución Política, mientras que en el artículo 218 se establece que la Policía Nacional es un cuerpo armado permanente de naturaleza civil, cuyo fin es el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas, y asegurar que los habitantes del país convivan en paz.

A su turno, la Corte Constitucional<sup>26</sup> en varias oportunidades se ha referido a la naturaleza jurídica de la Policía Nacional y de las Fuerzas Militares para destacar las diferencias entre las dos instituciones: *“Tales diferencias radican fundamentalmente en el carácter civil que se atribuye a la Policía y que emerge del artículo 218 de la Constitución, carácter del que no se revisten las Fuerzas Militares, y en el objetivo que persigue cada institución, el cual en el caso de la Policía es “el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas, y para asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz”, mientras que en el caso de las Fuerzas Militares “la defensa de la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y del orden constitucional”, lo que obedece al principio de organización de las relaciones entre el Estado-aparato y los gobernados: “el ejercicio de la fuerza pública debe ser el mínimo necesario para mantener las condiciones de libertad que permitan el ejercicio de los derechos fundamentales”, en esas condiciones, dada la gran capacidad destructiva del poder militar, lo hace inadecuado para manejar la seguridad cotidiana del ciudadano. Por el contrario, el poder policivo tiene carácter meramente preventivo y “la relativa debilidad de su poder bélico, se encuentra en mejores condiciones para proteger la libertad ciudadana»<sup>27</sup>*

Partiendo de lo pedido por la accionante de ordenar a la Policía Nacional y demás fuerzas armadas, abstenerse de usar armas de fuego y/o armas no letales en contra de la población civil que se encuentre adelantando cualquier acción en el libre ejercicio de su derecho fundamental a la libertad de expresión y manifestación pública, es importante tener presente que de acuerdo con el artículo 2° de la Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones deben promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales

---

<sup>26</sup> Sentencia C-421 de 2002 de la Corte Constitucional. 28 de mayo de 2002.

<sup>27</sup> Ibidem.

universalmente reconocidas<sup>28</sup>: el Estado tiene la responsabilidad primordial y el deber de proteger y hacer efectivos todos los derechos humanos y las libertades fundamentales mediante la adopción de medidas necesarias para crear las condiciones sociales, económicas, políticas y de otra índole, así como las garantías jurídicas requeridas para que toda persona sometida a su jurisdicción, individual o colectivamente, pueda disfrutar en la práctica de todos esos derechos y libertades, dentro de los cuales figura el derecho de reunión y manifestación<sup>29</sup>, regulado por el artículo 37 de la Constitución Política, cuyo ejercicio pretende *«llamar la atención de las autoridades y de la opinión pública sobre una problemática específica y sobre las necesidades que ciertos sectores, en general minoritarios, para que sean tenidos en cuenta por las autoridades<sup>30</sup>»*, que a la vez, involucra el ejercicio de otros derechos tales como: la libertad de expresión, la libertad de asociación, la participación de los asuntos públicos.

No obstante, el derecho a la protesta pacífica y manifestación no es de carácter absoluto y es el mismo artículo 37 constitucional el que consagra *“que solo la ley podrá establecer de manera expresa los casos en los cuales se podrá limitar -su ejercicio-”*. Es en virtud de la ley que se emiten por parte del Ministerio del Interior y de la Policía Nacional, las citadas resoluciones con parámetros para el servicio, uso de la fuerza, armas en manifestaciones y control de disturbios que en el caso de desplegarse fuerza por parte de miembros de la institución civil, está siempre debe

---

28 Naciones Unidas, A/RES/53/144, Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidas, adoptada por consenso de la Asamblea General de la ONU, 85ª. Sesión plenaria, 9 de diciembre de 1998.

29 Derecho contenido en el artículo 20 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, el artículo 21 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el artículo 5 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de discriminación racial, el artículo 15 de la Convención sobre los Derechos del Niño, el artículo 15 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el artículo 21 de la Declaración Americana de los derechos y deberes del hombre.

30 Sentencias de la Corte Constitucional: T-456 de 1992, C-742 de 2012.

obedecer a los principios de necesidad, proporcionalidad y racionalidad, con el objetivo constitucional de asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo, acatando también la Constitución Política, por lo que no se debe entender o asumir el uso desmedido y sin control de la fuerza por parte de la Policía Nacional durante las manifestaciones, dado que sus integrantes deben cumplir las restricciones que el legislador ha consagrado en los diferentes instrumentos normativos como las normas de convivencia ciudadana, el Código Nacional de Policía y Convivencia, el Código Penal de manera que surta tanto el reconocimiento del ejercicio a la protesta pacífica como la garantía de los intereses de terceros ajenos, inclusive, así como la seguridad, la moralidad y la salubridad pública.

**9.8. NECESIDAD DE LA PARTICIPACIÓN DEL FISCAL GENERAL EN LA ELABORACIÓN DEL PROTOCOLO QUE CONTEMPLE NO SOLO EL DESARROLLO DE LAS MARCHAS SINO LAS MEDIDAS PARA CONJURAR LA PRESCRIPCIÓN DE LA ACCIÓN PENAL CONTRA NO SOLO LOS MIEMBROS DE LAS FUERZAS ARMADAS SINO DE LOS GRUPOS AL MARGEN DE LA LEY QUE ATENTAN CONTRA LA VIDA DE LA POBLACIÓN INDEFENSA Y DE LOS AGENTES DE LA POLICIA**

A ese respecto, es un hecho notorio la falta de capacidad de la Fiscalía General de la Nación como de la rama Judicial para investigar y castigar mediante las condenas en sentencia ejecutoriada los delitos de que se da cuenta en este fallo por lo cual aun cuando el derecho de las víctimas a saber la verdad no es una realidad y no es una conducta atribuible al señor Fiscal General de la Nación si es necesario su colaboración con el Gobierno Nacional para que se tomen medidas que fortalezcan a su cuerpo de

investigadores y fiscales como también el incremento del personal de jueces, empleados y magistrados en la Rama Judicial ante la demanda desbordada de justicia que los grupos al margen de la ley propician con sus delitos.

### **9.9. EL TRASFONDO QUE SUBYASE A LAS PROTESTAS PÚBLICAS**

Si bien es cierto que los hechos de las demandas de tutela que en este fallo se acumulan son los mismos y tienen que ver con el descontento de la generalidad de los tutelantes en las acciones de Tutela STC7641-2020 Radicación nro. 11001-22-03-000-2019-02527-02, Magistrado Ponente: LUIS ARMANDO TOLOSA VILLABONA, lo cierto es que el Juez de Tutela tiene el deber de salvaguardar otros derechos fundamentales cuando de los hechos como de las pruebas recaudadas se advierta la necesidad de adoptar decisiones y de impartir órdenes a los accionados tendientes a zanjar la conculcación a esos derechos o a impedir la configuración del daño a los mismos. Es por ello, que el tribunal conserva la competencia en lo que concierne a las otras medidas que las autoridades deberán adoptar para remediar las causas que día a día agravan la situación de orden público.

En procura de ese propósito el Tribunal se remite a todos los antecedentes que generan el inconformismo social los cuales han sido consignados en las diferentes revistas, documentos y medios de comunicación dejando el rastro del porqué de las manifestaciones para protestar reclamando por un cambio social en un Estado que desde su Constitución Política se proclama Democrático, Social, Participativo y Pluralista:



«Colombia no ha sido un país con una tradición de protesta como otras naciones de la región (Chile, Argentina o México)<sup>31</sup>, pero el clima de pesimismo entre los ciudadanos se ha extendido a cuestiones como el desempleo, la inseguridad, las perspectivas económicas e, incluso, las relaciones internacionales<sup>32</sup> **lo que hace del inconformismo una tendencia en aumento en los últimos años**, por lo que salir a la calle es más rentable que seguir llevando su vida cotidiana<sup>33</sup>».

**«Si bien en los últimos años han habido huelgas importantes como el paro de coteros e indígenas (2008), el paro agrario (2013), la marcha contra las FARC (2008), desde el último gran paro nacional convocado por los sindicatos, que se produjo en 1977, no ocurría en el país una manifestación social de la magnitud como el acontecido el 21 de noviembre de 2019, que reunió la mayoría de los gremios, trayendo como consecuencia la paralización y pérdidas significativas en el sector comercio según reportó la Federación Nacional de Comerciantes FENALCO<sup>34</sup>, y contó con la participación de miles de personas de diversos sectores de la sociedad habitante en Bogotá y en otras capitales del país<sup>35</sup>.**

“La reforma tributaria que favorece a grandes empresarios y da beneficios a sectores como el agro, el turismo y las industrias creativas, la creación de un *holding* que privatizará empresas públicas que empezarán a buscar rentabilidad como en el sector privado, por lo que querría decir que el Banco Agrario no podría subsidiar o perdonar deudas a los campesinos o que el Fondo Nacional del Ahorro no podría mantener tasas bajas para compra de vivienda, así como la inminente masacre laboral por la fusión de empresas para evitar duplicidades e incrementar la eficiencia; una nueva sobretasa de 4 pesos por kilovatio/hora que gasten de luz las industrias y los hogares de estratos 4, 5 y 6 para el recaudo de 135 mil millones de pesos para invertir en Electricaribe y otras empresas intervenidas por la Superintendencia de Servicios Públicos; la reforma laboral que propone un salario mínimo para los menores de 25 años en su primer empleo del 75 por ciento más bajo del el de los demás, la creación de un salario mínimo

---

31 <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-50520302>

32 Colombia 2020: La movilización social como oportunidad y reflejo del cambio. Érika González Pinzón.

33 Sidney Tarrow, investigador y profesor emérito de ciencia política y sociología, experto en movimientos sociales sobre cuándo se moviliza la población.

34 <https://www.dinero.com/opinion/articulo/analisis-paro-nacional-de-colombia-2019/279896>

35 <https://www.elespectador.com/noticias/ciencia/207-mil-marchantes-en-el-paro-nacional-una-cifra-oficial-que-podria-ser-muy-baja/>

diferencial por regional proporcional al costo de vida, la contratación por horas y el salario por regional; la reforma pensional que propone modificar el régimen de prima media, eliminar los subsidios que da el Estado a las pensiones de este régimen, lo que implicaría que Colpensiones funcione igual o muy parecido a un fondo privado, el aumento del aporte de los empleados del 16 al 20 por ciento de sus salarios, el cambio de las reglas de fondos de pensiones voluntarias para que puedan invertir en negocios más riesgosos pero potencialmente más rentables<sup>36</sup>, **algunas de ellas aplazadas, otras ya rechazadas, no obstante** constituyeron para los promotores del Paro Nacional del pasado noviembre<sup>37</sup>, **los asuntos objeto de reclamo que visibilizan a través de las movilizaciones.**

**“Otros hechos como la corrupción en el sector público (sobornos en trámites de negocios, la desviación de recursos públicos, la sanción efectiva a casos de esta índole), la corrupción política, el abuso del poder en los sectores judiciales, militares y policiales, cuyos esfuerzos en su contra están estancados, y que ubican a Colombia en el puesto 96 de 180 países que fueron objeto de reciente medición por el Índice de Percepción de Corrupción (IPC) hace que a través de las movilizaciones ciudadanas se reclamen procesos de participación más amplios y efectivos con resultados concretos en la lucha contra la corrupción<sup>38</sup>, caracterizada como un elemento que incide de forma negativa en el disfrute de los derechos humanos -civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales- así como un generador de violencia<sup>39</sup>; así también, el ocultamiento y la muerte de ocho niños en un operativo de las fuerzas de seguridad en un campamento guerrillero ubicado en el departamento de Caquetá; el no acceso a una educación gratuita y de calidad con mayores inversiones teniendo en cuenta que dentro de los países miembros de la OCDE, Colombia aparece entre los más rezagados en varios indicadores, entre ellos los resultados de los estudiantes; la obstaculización y falta de liderazgo para dar cumplimiento**

---

36 “Para el Gobierno, el ‘paquetazo de Duque’ son sus éxitos”, artículo publicado el 18 de noviembre de 2019 en la página web [lasillavacia.com](http://lasillavacia.com)

37 Idem

38 Comunicado de prensa de Transparencia por Colombia. 01-2020. Colombia entre los países donde esfuerzos anticorrupción están estancados. <https://transparenciacolombia.org.co/2020/01/22/colombia-entre-los-paises-donde-esfuerzos-anticorrupcion-estancados/>. Se resalta del comunicado: “(...) Este es un llamado al Estado en su conjunto: Gobierno, Congreso, Justicia, Órganos de Control. Todos los esfuerzos anticorrupción deben buscar el fortalecimiento de la democracia y no el debilitamiento de sus instituciones”

39 Presentación de Jan Parab “Corrupción que mata”. [https://www.hchr.org.mx/index.php?option=com\\_k2&view=item&id=1112:palabras-de-jan-jarab-para-la-presentacion-del-informe-corrupcion-que-mata-de-open-society-justice-initiative&Itemid=395](https://www.hchr.org.mx/index.php?option=com_k2&view=item&id=1112:palabras-de-jan-jarab-para-la-presentacion-del-informe-corrupcion-que-mata-de-open-society-justice-initiative&Itemid=395)

al proceso de paz<sup>40</sup>, se sumaron a las razones de las movilizaciones cuyos interlocutores piden su reconocimiento e iniciar un diálogo incluyente, democrático y eficaz, por considerar que la Conversación Nacional implementada por el Gobierno no cumple con estos requisitos<sup>41</sup>.

**“Por consiguiente, no es de extrañar que la gente tramite de forma individual a través de la instauración de una tutela, demandas que podrían ser sociales y con razón, porque tienen la posibilidad de que en 72 horas le den una solución a su caso concreto, mientras que vía movilización quizá tenga que esperar cinco meses, sin saber el resultado<sup>42</sup>, el caso que nos ocupa es una demostración de tal situación.**

**“Retomando el escenario de la movilización social, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos -CIDH- como órgano principal y autónomo de la Organización de los Estados Americanos -OEA-, que promueve la observancia y la defensa de los derechos humanos de la región ha documentado la percepción de los Estados de la región de las protestas como una amenaza para la estabilidad del gobierno o para la seguridad interior, respondiendo de manera desproporcionada ante su ocurrencia. En ese sentido, la falta de cumplimiento de las obligaciones de respeto y de garante frente a los derechos involucrados en la protesta ha derivado en hechos de violencia generalizada en los que no sólo se afecta seriamente el ejercicio de este derecho, sino que también se comprometen los derechos a la vida, la integridad física, la libertad y la seguridad personal de los participantes en las manifestaciones de protesta social<sup>43</sup>.**

“Sobre este asunto, la CIDH ha señalado que los Estados están obligados a garantizar y facilitar el ejercicio de los derechos

---

40 ¿Qué provocó la ola de protestas en Colombia?, publicado el 27 de noviembre de 2019 en el canal oficial de la BBC en español.

41 <https://ail.ens.org.co/cronicas/el-noviembre-que-colombia-se-levanto-contr-el-gobierno-con-marchas-multitudinarios-y-cacerolazos-ineditos/>

42 “Lo que hemos visto en Chile en los últimos días podríamos verlo en Colombia”, publicado en Pesquisa Javeriana. <https://www.javeriana.edu.co/pesquisa/tag/movilizaciones/>

43 CIDH, Segundo informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de derechos humanos en las Américas, 31 de diciembre de 2011, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 66, párr. 130 y 131; CIDH, Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos, 31 de diciembre de 2009, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 57, párr. 192

humanos que se ponen en juego durante manifestaciones y protesta e implementar medidas y mecanismos para que estos puedan ejercerse en la práctica, no como forma de obstaculizarlos. La Corte Interamericana también se ha pronunciado respecto a que la seguridad ciudadana no puede basarse en un paradigma de uso de la fuerza que apunte a tratar a la población civil como el enemigo, sino que debe consistir en la protección y control de los civiles que participan de manifestaciones<sup>44</sup>

“De esa manera, recuerda la CIDH la obligación consagrada en el artículo 1.1 de la Convención Americana<sup>45</sup>: *“el deber de los Estados parte de organizar todo el aparato gubernamental y, en general, todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público de manera tal que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos”*, para decir que si bien la libertad de reunión pacífica, de expresión, de asociación y de participación no son absolutos, las restricciones a estos derechos deben sujetarse a una serie de requisitos<sup>46</sup> toda vez que el derecho a la protesta debe ser considerada la regla general, y las limitaciones a este derecho deben ser la excepción<sup>47</sup>

**“Por consiguiente, para que tales restricciones sean legítimas deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar el respeto a los derechos de los demás o la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral pública, en los términos de los artículos 13, 15 y 16 de la Convención Americana, y de los artículos IV, XXI y XXII de la Declaración.**

---

44 CIDH, Sentencia de 28 de noviembre de 2018. Serie C N° 371, párr. 167. El 21 de junio de 1985, Colombia presentó un instrumento de aceptación por el cual reconoce la competencia de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos por tiempo indefinido bajo condición de estricta reciprocidad y para hechos posteriores a esta aceptación, sobre casos relativos a la interpretación o aplicación de la Convención, reservándose el derecho de hacer cesar la competencia en el momento que lo considere oportuno.

45 Firmada por Colombia el 22 de noviembre de 1969, posteriormente ratificada en mayo de 1973.

46 Informe de la Relatoría para la Libertad de Expresión, 27 de febrero de 2006, OEA/Ser.L/V/II.124 Doc. 7, Capítulo V, “Las Manifestaciones Públicas como Ejercicio de la Libertad de Expresión y la Libertad de Reunión”, párr. 2; Consejo de Derechos Humanos, Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Maina Kiai, 21 de mayo de 2012, A/HRC/20/27, párr. 15; Consejo de Derechos Humanos, Medidas efectivas y mejores prácticas para asegurar la promoción y protección de los derechos humanos en el contexto de las protestas pacíficas, Informe de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas, A/HRC/22/28, 21 de enero de 2013, párr. 5

47 Consejo de Derechos Humanos, Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Maina Kiai, 24 de abril de 2013, A/HRC/23/39, párr. 47

**“La protección de los derechos y libertades de otros no deben ser empleados como una mera excusa para restringir las protestas pacíficas. A su vez, al aplicarse, los Estados deben tener presente que estos derechos se ejercen de modo interdependiente durante una manifestación o protesta, en palabras de la Corte Interamericana: *“La posibilidad de manifestarse pública y pacíficamente es una de las maneras más accesibles de ejercer el derecho a la libertad de expresión”*<sup>48</sup>.**

**“El ciclo reciente de protestas sociales en Colombia ha puesto en el centro del debate la necesidad de emprender ajustes institucionales encaminados a brindar mayores garantías a un derecho fundamental que cada vez más ciudadanos están dispuestos a ejercer. No obstante, la respuesta de las autoridades ha ido en contravía de este clamor. Bajo el supuesto que toda protesta es violenta y desordenada, varios tomadores de decisión han formulado iniciativas que endurecen aún más la respuesta estatal<sup>49</sup>**

“Ante la activación de nuevos ciclos de protesta, tanto como las autoridades y los manifestantes ajustan sus estrategias de acuerdo con las expectativas que tienen del comportamiento de su contraparte partiendo de la información de la que disponen y de las experiencias previas de interacción<sup>50</sup>.

“No obstante, existen antecedentes de movilizaciones que no desencadenaron en violencia, un ejemplo de este tipo de repertorio convencional<sup>51</sup> ocurrió en mayo de 2011 cuando víctimas del conflicto armado se reunieron en una cancha del municipio de Barrancabermeja para conmemorar el día municipal de las víctimas y exigir al Gobierno nacional

---

48 CIDH, Sentencia de 5 de octubre de 2015. Serie C N° 302, párr. 167

49 BARRERA, Víctor; HOYOS, Carlos. ¿Violenta y desordenada? Análisis de los repertorios de la protesta social en Colombia. *Análisis Político*, [S.l.], v. 33, n. 98, p. 167-190, ene. 2020. ISSN 0121-4705. Disponible en: <<https://revistas.unal.edu.co/index.php/anpol/article/view/89416>>. Fecha de acceso: 05 oct. 2020 doi:<<https://doi.org/10.15446/anpol.v33n98.89416>>.

50 BARRERA, Víctor; HOYOS, Carlos. ¿Violenta y desordenada? Análisis de los repertorios de la protesta social en Colombia. *Análisis Político*, [S.l.], v. 33, n. 98, p. 167-190, ene. 2020. ISSN 0121-4705. Disponible en: <<https://revistas.unal.edu.co/index.php/anpol/article/view/89416>>. Fecha de acceso: 05 oct. 2020 doi:<<https://doi.org/10.15446/anpol.v33n98.89416>>.

51 De acuerdo con el trabajo clásico de Charles Tilly, los repertorios se definen como “el conjunto de medios que los grupos tienen a su disposición para visibilizar reclamos de distinto tipo en contra de diferentes individuos o grupos”. Sidney Tarrow, los distingue entre formas convencionales, disruptivas y violentas, los primeros “buscan generar un cambio o expresar un descontento si interrumpir el funcionamiento rutinario de la sociedad y sin incurrir en altos costos respecto ala reacción que pueda desencadenar en el adversario a quien dirige el reclamo”

la garantía de sus derechos a la verdad y la reparación, así como la marcha multitudinaria acaecida en febrero de 2009 con la participación de millones de colombianos que expresaron su rechazo a la guerrilla<sup>52</sup>, si bien es cierto que aquellas no fueron motivadas por las mismas causas que desencadenaron las de los últimos tiempos, no puede perderse de vista que se trata de la materialización del ejercicio de la misma prerrogativa, cumpliéndose la finalidad del derecho a la protesta, en un Estado Democrático.

“De manera acertada y necesaria, señala la Corte Suprema de Justicia<sup>53</sup>, en su reciente pronunciamiento: *“Una Nación que busca recuperar y construir su identidad democrática no puede ubicar a la ciudadanía que protesta legítimamente en la dialéctica amigo – enemigo; izquierda y derecha, buenos y malos, amigos de la paz y enemigos de la paz, sino como la expresión política que procura abrir espacio para el diálogo, el consenso y la reconstrucción no violenta del Estado Constitucional de Derecho”*.

**“Aunado a lo dicho, la fragmentación de las relaciones entre las distintas autoridades y las élites en el debate público y la poca voluntad de coordinación y diálogo entre las mismas, tienen un impacto en la población, logrando transmitir un mensaje negativo de división y descalificación, generadores de polarización y violencia, aspectos que se reflejan y también se producen en el discurso de los medios de comunicación cuyo rol informativo debería ser capaz de abarcar las demandas, las exigencias y las posiciones de todos los actores involucrados en las movilizaciones<sup>54</sup> a fin de evitar la estigmatización, criminalización e invisibilización de las protestas, efectos que vulneran la identidad democrática del país y claramente desvían del fin principal a cargo del Gobierno que no debe ser diferente a solucionar los problemas de fondo ya existentes, palpables luego de la firma del acuerdo de paz, como quiera que la situación de guerra vivida en el país, en la mayoría de las veces lograba servir de excusa y permeaba otras necesidades.**

---

52 <https://www.semana.com/nacion/articulo/diez-anos-de-la-marcha-del-4-de-febrero-de-2008-contras-farc/555856/>

53 Sentencia de la Corte suprema de Justicia. Radicación No. 11001-22-03-000-2019-02527-02 de 22 de septiembre de 2020. M.P.: Luis Armando Tolosa Villabona.

54 Protesta y medios: ¿Cubrimiento mediático o problema de enfoque?, publicado en <https://www.cinep.org.co/Home2/component/k2/750-protesta-y-medios-cubrimiento-mediatico-o-problema-de-enfoque.html>

**“De otra parte, debe el Gobierno propender por la intermediación de las carteras ministeriales y demás órganos de autoridad para negociar con los distintos sectores de la población que ven marginados sus derechos como hizo con el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Industria Nacional -Sintrainagro<sup>55</sup>. De igual manera, cumplir los acuerdos concertados en mesas de diálogos, por citar alguno de ellos, el logrado en septiembre de 2019 con la Federación Colombiana de Trabajadores de la Educación -FECODE-<sup>56</sup>, en tanto que los incumplimientos a los compromisos de esta naturaleza y que ciertamente inciden en la cotidianidad del ciudadano solo logran alargar un poco más el plazo hasta la próxima protesta, y de contera, debilita y desacredita la capacidad de negociación del Estado del cual se requiere una profunda intervención.**

**“Se implora un llamado las autoridades de todo orden a la colaboración armónica institucional, al diálogo, a la mesura, a la inclusión, a la integración de las organizaciones sociales y brindar contundentes respuestas de cara a los inconformismos de la ciudadanía, en procura de empezar a fortalecer la unidad de la Nación, asegurándoles, la vida, la convivencia, la libertad y la paz tal como lo proclama el preámbulo de nuestra Constitución Política, vigilada por el Ministerio Público, acorde a la labor encomendada en el artículo 118 constitucional, por el cual además, se dispone a su cargo, la guarda y protección de los derechos públicos y sea del caso indicar a puesto de manera conjunta la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo<sup>57</sup>, a disposición toda su capacidad institucional para tejer puentes de consenso necesarios y evitar la reproducción de la violencia.**

Ahora en lo que concierne al comportamiento de la Policía no puede pasar por alto el tribunal el mensaje que el comportamiento de algunos de sus miembros ha dejado y continúa dejando en la mente de los colombianos como también a nivel internacional que en lugar de proteger a los

---

55 <https://www.mintrabajo.gov.co/web/guest/prensa/comunicados/2019/noviembre/sintrainagro-ya-tiene-nueva-convenci%C3%B3n-colectiva-que-beneficiara-a-m%C3%A1s-de-22-mil-trabajadores-del-sector>.

56 [https://www.fecode.edu.co/images/acta\\_acuerdo2019/Acta\\_de\\_Acuerdos\\_Final\\_2019.pdf](https://www.fecode.edu.co/images/acta_acuerdo2019/Acta_de_Acuerdos_Final_2019.pdf). Acta de acuerdo colectivo. Capítulo especial de la mesa nacional de negociaciones pliego de solicitudes 2019 Gobierno Nacional y FECODE.

57 Comunicado suscrito por la PGN -DP, publicado en el Boletín 926 de 22 de noviembre de 2019. <https://www.procuraduria.gov.co/portal/COMUNICADO-PGN-DEF-PROTESTA-SOCIAL-21-NOVIEMBRE.news>

ciudadanos comunes y corrientes se les deja a la deriva su derecho fundamental a la salud, a la vida y la seguridad.

Así para efectos, de la MESA DE TRABAJO que se dispuso conformar en esta Acción de Tutela por auto de la magistrada sustanciadora es importante que examinen algunos apartes de la concepción que se tiene acerca de su actuar para que en coordinación con todos los funcionarios que tienen a su cargo el dirigir sus operativos se controlen esos actos y se busque la soluciones que remedien esos atropellos que no solo causan agravio a la integridad personal por el uso de la fuerza violenta y desmedida y sin razón justificada a víctimas inocentes sino que causan un grave daño a la imagen de todos sus integrantes quienes a la vez están corriendo peligro en sus vidas y en las de sus familias que es el pretexto que día a día fortalece a los grupos al margen de la ley para atacarlos como forma para reivindicar el derecho a desestabilizar el orden público bajo la justificación de esos actos corruptos de algunos de los agentes policiales.

Así el tribunal acota algunas de las siguientes reflexiones que hace JERÓNIMO CASTILLO SILVIA AYALA autor del documento “*El Código Nacional de Policía y Convivencia y sus efectos sobre la convivencia y la actividad económica*”, de la FUNDACIÓN IDEAS PARA LA PAZ “FIP”,<sup>58</sup>

- La debilidad e inexistencia en los procesos de accountability policial generan condiciones para la corrupción y el abuso. El riesgo de corrupción en la aplicación del Código de Policía
- El Riesgo de conductas abusivas o irregulares en la aplicación del Código de Policía

---

<sup>58</sup> [http://ideaspaz.org/media/website/como\\_va\\_implementacion\\_codigo\\_policia.pdf](http://ideaspaz.org/media/website/como_va_implementacion_codigo_policia.pdf)



- Concentración de actividades policiales en las mismas conductas y en reafirmar la autoridad policial. Como se mencionó atrás, la planeación del servicio debería determinar las actividades que realizan las patrullas según las problemáticas locales. En la mayoría de casos, el Comandante de Estación tiene en cuenta lo que la comunidad le expresa, lo que más le preocupa, no solamente porque la gente se queja, sino también porque de no atenderse, afectará la percepción de seguridad en su zona y el resultado de encuestas que la Policía aplica.
- La aplicación del CNPC se ha concentrado en sancionar las conductas relacionadas con el consumo de alcohol y sustancias psicoactivas en el espacio público, las cuales tienden a coincidir con las expectativas y la percepción de las comunidades. En los últimos años, las mayores preocupaciones ciudadanas se centran en el consumo de droga en parques, alrededor de los colegios y en los espacios públicos. Así mismo, se expresa temor por el riesgo de ser atacados con armas y la ocurrencia de riñas.
- Expertos policiales alrededor del mundo sostienen que la corrupción policial es sistémica y no individual o aislada. Hay fallas institucionales y organizacionales responsables de la corrupción. Reconocer que existe un problema sistémico, puede abrir las puertas a la profesionalización de la Policía y a impulsar reformas de fondo, que vayan más allá de las cacerías de brujas.
- En el ejercicio de la actividad policial, es importante distinguir entre la discreción y el buen juicio, o como lo han llamado algunos expertos, el juicio interpretativo. La discreción siempre involucra el segundo, ya que el Policía debe interpretar la situación antes de decidir qué debe hacer. Sin embargo, el juicio interpretativo no

constituye en sí discreción, ni implica su ejercicio. Un policía aplica su buen juicio cuando esta frente a una evidencia que debe ser valorada de manera objetiva y con base en ella tomar la decisión de cómo proceder (discreción) (Bonitt, 2011)

- Expertos internacionales han identificado algunos factores asociados a la discrecionalidad policial, que han sido objeto de regulación en otros países, como los siguientes (Bonitt, 2011)6: 6 ANZPAA, 2008, citado en (Bonitt 2011) 51 • Intromisión de tipo político que le impida a la Policía actuar sobre ciertas actividades. • Que las normas no se apliquen por razones de raza origen, orientación política o condiciones específicas. • Sentimientos personales del Policía relacionados con el contraventor o la víctima. • Posibles ventajas o desventajas a personas específicas o grupos políticos.
- El posible efecto de la decisión sobre circunstancias personales o profesionales de quien incurre en una conducta contraria a la convivencia (usted no sabe quién soy yo). El ejercicio impropio de la autoridad Policial, en cualquier caso, y en especial en la aplicación del CNPC, tiene el potencial de inclinar la balanza hacia generar condiciones de convivencia o hacia generar condiciones de represión. Este último, de presentarse, mina profundamente la legitimidad y confianza policial y afecta los principios democráticos de un Estado social de Derecho

#### **9.9.2. CONCLUSIONES EN TORNO A LAS ACCIONES QUE HABRÁ DE ADELANTAR EL GOBIERNO NACIONAL COMO DIRECTOR SUPREMO DE LAS POLÍTICAS SOCIALES, ECONÓMICAS Y DE SALUBRIDA PÚBLICA JUNTO CON LOS GOBIERNOS DEPARTAMENTALES Y LOS LOCALES DE ACUERDO CON LA IDENTIFICACIÓN QUE REALICE LA**

**MESA DE TRABAJO QUE SE DISPUSO CONFORMAR SOBRE LAS ACCIONES Y MEDIDAS EN CUMPLIMIENTO A LA MEDIDA PROVISIONAL DE 24 DE SEPTIEMBRE FUE DECRETADA EN ESTA ACCIÓN DE TUTELA.**

En el trabajo concertado que deberá realizar la mesa de trabajo y que deberá ser jalonado por el señor Presidente de la República como por la Alcaldesa Mayor de Bogotá, quienes deberán oír a los representantes de las tres Ramas del Poder Público -Legislativo, Ejecutivo y Judicial- a los diferentes sectores de la economía, a los distintos partidos políticos de izquierda y de derecha deberán enfilarlo para que se puedan cumplir las medidas a corto, mediano y largo plazo de tal manera que logren edificar y construir los lineamientos que aseguren un comportamiento digno por el respeto de los derechos humanos, sociales y económicos que prometan un futuro floreciente y robusto del Estado Colombiano. Con esos propósitos, deberán analizarse las siguientes infracciones a la DEMOCRACIA PARTICIPATIVA, SOCIAL Y PLURALISTA y buscar los remedios que aseguren la paz y el sosiego de nuestras futuras generaciones cuya salubridad física y mental está quedando en manos del narcotráfico y del afán de enriquecimiento mediante la apropiación de los recursos del Presupuesto de la Nación como de las Entidades Territoriales, por la devastación a los ecosistemas de cuyo oxígeno, suelo, subsuelo, fauna y flora son titulares todos los seres vivientes.

- Ajustes institucionales encaminados a brindar mayores garantías a un derecho fundamental
- Buscar mecanismos que hagan realidad la colaboración armónica institucional, al diálogo, la medida, la inclusión, la integración de las organizaciones sociales

- La intermediación de las carteras ministeriales y demás órganos de autoridad para negociar con los distintos sectores de la población que ven marginados sus derechos
- La fragmentación de las relaciones entre las distintas autoridades y las élites en el debate público y la poca voluntad de coordinación y diálogo entre las mismas que tienen un impacto en la población, logrando transmitir un mensaje negativo de división y descalificación, generadores de polarización y violencia, aspectos que se reflejan y también se producen en el discurso de los medios de comunicación
- La corrupción en el sector público (sobornos en trámites de negocios, la desviación de recursos públicos, la sanción efectiva a casos de esta índole), la corrupción política, el abuso del poder en los sectores judiciales, militares y policiales
- Las reformas laborales que día a día desmejoran los derechos de los trabajadores y ponen en peligro el derecho a una vida digna de ellos y de sus familias con el cubrimiento de las necesidades básicas insatisfechas de agua potable, energía y vivienda.
- La paralización y pérdidas significativas en el sector comercio en especial de las medianas y pequeñas empresas a causa del confinamiento por la pandemia COVID19
- Las continuas reformas tributarias que no responden a los principios de EQUIDAD, PROGRESIVIDAD Y JUSTICIA DE LA CAPACIDAD CONTRIBUTIVA DE LOS TRABAJADORES, PERSONAS NATURALES Y PERSONAS JURÍDICAS como salida rápida para cubrir el gasto público ante el persistente desangre al erario público.
- El narcotráfico del cual no solo es responsable el Estado Colombiano en cuyo territorio se incrementa la siembra de las plantas de coca y los laboratorios que la transforman sino los

Estados a donde se transporta y consume en cuanto sus autoridades involucradas también en los mismos hechos de corrupción no hacen realidad las políticas de salubridad para frenar el consumo de los adolescentes que quedan sumidos en la adicción. Es necesario que no solo internamente se combatan a los grupos que propician esas actividades ilícitas como a los miembros de las fuerzas armadas y funcionarios que la faciliten con sus acciones y omisiones, como también que haya una política fuerte de relaciones internacionales del Gobierno Colombiano que permita obtener apoyo económico para poner fin a esa tortura que las comunidades campesinas viven y sufren desde hace más de cuarenta años y que día a día en lugar de disminuir se acrecienta y que los obliga a desplazarse porque el PRESUPUESTO NACIONAL no alcanza para hacer realidad la sustitución de cultivos. Alto consumo que ya no solo es a nivel externo sino interno y que está produciendo no solo la violencia en las calles sino dentro de la vida de familia porque no puede defenderse el libre desarrollo de la personalidad de un adicto que con su enfermedad pasa a ser un alienado mental que no puede razonar cuando se encuentra bajo los efectos de la droga en desmedro de la seguridad y de la vida de ciudadanos indefensos y de los propios miembros de la policía cuya capacidad no alcanza a cubrir la protección de todos los rincones del territorio nacional.

Así también deberán analizarse y determinar las medidas que enfilen a remediar las siguientes agresiones a las personas que fueron señaladas en el auto de 24 de septiembre pasado:

- La falta de empleo y el fraude y desconocimiento a los derechos que la ley consagra para los trabajadores. La violencia laboral de empleadores hacia los empleados y viceversa.

- La corrupción en el sector público como de la empresa privada. La quiebra de las empresas prestadoras de salud.
- La desigualdad de las clases sociales.
- La lucha por el derecho a la tierra y a la vivienda
- El desplazamiento forzado de la población indígena.
- La persecución, tortura y muerte a los líderes sociales por sus ideologías de izquierda o de derecha.
- EL conflicto político de VENEZUELA que provoca el desplazamiento de la población venezolana con necesidades básicas insatisfechas hacia el territorio colombiano en busca de mejores oportunidades y que los obliga a usar a sus hijos infantes en las calles como mejor alternativa para lograr la “limosna” de unos pocos centavos y pesos que les permita conseguir el diario para vivir.
- La falta de solidaridad ciudadana hacia las necesidades básicas insatisfechas de las personas y familias vulnerables<sup>59</sup>.
- Las distintas formas de financiamiento del terrorismo como acción estratégica para el despliegue de las economías ilegales y la criminalidad organizada, debido al entrecruzamiento de actividades criminales como el narcotráfico o ciertas formas de explotación minera, con la presencia de grupos armados organizados.

---

<sup>59</sup> Habitantes de Ciudad Bolívar protestan por instalación de albergues en el sector. 7 Abr 2020 13:24, [Por: Noticias.canalrcn.com](https://noticias.canalrcn.com). <https://noticias.canalrcn.com/bogota>

- La amenaza y la extorsión, además de ser fuente de ingresos para los grupos armados ilegales, es un instrumento para el control social y económico.
- En Colombia, desde la década de los años ochenta del siglo XX tomó fuerza el paramilitarismo como estrategia contrainsurgente, política que no ha sido reconocida como tal por parte de los distintos gobiernos y se expresa como terrorismo de Estado. Incidió en el surgimiento de tal fenómeno, la ideología anticomunista que profesan la mayoría de los miembros de las fuerzas armadas, la cultura política derivada de la violencia, la corrupción y el clientelismo, así como el narcotráfico, al igual que las influencias externas, provenientes principalmente de Francia y Estados Unidos. El paramilitarismo invadió las distintas estructuras del poder estatal, en la perspectiva de configurarse como un proyecto político, militar, social y económico de alcance nacional. Originado, según sus mentores, como una respuesta a los excesos de la guerrilla, el paramilitarismo ha privilegiado, como método de lucha, las masacres, asesinatos selectivos y desplazamientos de población civil, acusados de ser simpatizantes o colaboradores de las guerrillas<sup>60</sup>.
- La ausencia de las FARC-EP y la reconfiguración o reacomodo de los actores armados presentes en los territorios donde dicha guerrilla ha operado, puede llevar a concretar tres escenarios de riesgo: i) la reconfiguración del conflicto en los lugares donde las FARC-EP ha sido el actor armado predominante, ii) la reconfiguración del conflicto en aquellas regiones donde hay presencia e influencia de dos actores armados, y iii) la reconfiguración del conflicto en donde hay presencia de tres o más actores armados (Defensoría del Pueblo,

---

<sup>60</sup> <https://www.scielo.br/pdf/his/v26n1/a11v26n1.pdf>. Edgar de Jesús Velásquez Rivera, Historia del paramilitarismo en Colombia.

2017c, p. 7). El informe Grupos armados ilegales y nuevos escenarios de riesgo en el posacuerdo, identifica las formas organizativas actuales de los grupos armados ilegales, sus mecanismos de expansión territorial, sus dispositivos de control poblacional y económico y las estrategias a través de las cuales promueven o auspician la captura de rentas lícitas o ilícitas. El informe Las amenazas y las extorsiones: desafío a la paz territorial, muestra cómo «*las redes extorsivas (...) configuran mecanismos a través de los cuales los grupos armados ilegales o delincuenciales se apropian de las actividades económicas de los territorios*» (Defensoría del Pueblo, 2017b, p. 183).

- La falta de presencia del Estado en los territorios que son fuente de generación de oxígeno y de agua para el mundo entero por sus ecosistemas estratégicos como lo son el AMAZONAS, LAS SELVAS DEL CHOCÒ, EL PACÍFICO COLOMBIANO, EL DESIERTO DE LA GUAJIRA, LA SIERRA NEVADA DE SANTA MARTA, EL PUERTO DE BUENAVENTURA, EL BAJO CAUCA, LA SELVA DEL CATATUMBO, EL PARÀMO DE SANTURBAN, EL PARÀMO DE SUMAPAZ, entre otros sitios estratégicos donde se posicionan los grupos al margen de la ley.
- La violencia física, sexual y psicológica que se produce en la familia, incluidos los malos tratos, el abuso sexual de las niñas en el hogar, la violencia por el marido, los actos de violencia perpetrados por otros miembros de la familia y la violencia relacionada con la explotación, la violencia física, sexual y psicológica perpetrada dentro de la comunidad en general, inclusive la violación, el abuso sexual, el acoso y la intimidación sexual en el trabajo, en instituciones educacionales y en otros lugares, la trata de mujeres y



la prostitución forzada, la violencia física, sexual y psicológica perpetrada o tolerada por el Estado, dondequiera que ocurra<sup>61</sup>.

- La violencia física que se incrementa día a día en las ciudades a donde se están trasladando los grupos armados ilegales que capturan a niños y adolescentes para posicionar en estos sus ideologías criminales.

**Esas razones conducen a disponer en esta sentencia que el protocolo para que permita el libre ejercicio del derecho a manifestarse debe al menos evidenciar a corto plazo medidas tales como la identificación de las personas y grupos que se infiltran en las marchas y causan los desmanes y desórdenes, como las acciones que deben emprender los agentes de la policía para recuperar el control del orden público con la impartición de órdenes concretas de la manera de actuar en ese momentos de caos y sin que constituya justificación la legitimación en la defensa individual del policía la desproporcionalidad de su conducta atacando por la fuerza a personas indefensas que lo único que hacen es ejercer su derecho a manifestarse.**

**Así también los Gobiernos Locales de los municipios y del Distrito Capital de Bogotá no solo deberán limitarse a conceder los permisos para las respectivas manifestaciones, sino conformar un grupo élite que se encargue de coordinar con los líderes de los sindicatos el cómo y por dónde se llevarán las mismas de tal manera que se tenga claridad que no se pondrá en peligro el derecho a la vida de los manifestantes.**

**Lo anterior, puntualiza el tribunal, deberá darse con prontitud dado que el descontento persiste y como se indicó en líneas anteriores, va en**

---

<sup>61</sup><https://www.redalyc.org/pdf/3221/322132553010.pdf>. Yugueros García, Antonio Jesús, LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES: CONCEPTOS Y CAUSAS. BARATARIA. Revista Castellano-Manchega de Ciencias sociales, núm. 18, enero-diciembre, 2014,

**aumento**, tanto así que el Comité Nacional de Paro convocó a un paro nacional para el miércoles 21 de octubre<sup>62</sup> con el objetivo de defender la vida y la democracia y exigir la negociación del pliego nacional de emergencia que incluye 104 puntos y que plantea la necesidad de una renta básica, la protección a las mujeres y sectores vulnerables, el salvamento a las pequeñas y medianas empresas y la derogatoria del Decreto 1174 sobre el piso de protección social, así también, se anunció el rechazo de la intención de privatizar la educación y el modelo de alternancia planteado para el regreso a clases en medio de la pandemia del COVID-19.

En razón y mérito de lo expuesto, el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA, SECCIÓN CUARTA EN SALA DE LA SUBSECCIÓN B**

### **R E S U E L V E:**

**PRIMERO:** AMPÁRANSE los derechos fundamentales de los señores **VALENTINA ARBOLEDA GARCÍA** y **DIEGO ALEJANDRO HUÉRFANO MIRANDA** a la vida, a la libertad de expresión y a manifestarse públicamente en las protestas sociales en los términos y razones señalados en la parte motiva de esta sentencia.

**SEGUNDO:** Como consecuencia, **ORDÉNASE** al señor **PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA**, doctor IVÁN DUQUE MÁRQUEZ, el señor **MINISTRO DE DEFENSA NACIONAL**, doctor CARLOS HOLMES

---

62 <https://www.laopinion.com.co/colombia/convocan-paro-nacional-el-proximo-21-de-octubre-203625>

TRUJILLO GARCÍA y el **DIRECTOR** de la **POLICÍA NACIONAL**, general ÓSCAR ATEHORTÚA DUQUE que procedan a la elaboración de un **PROTOCOLO que a corto plazo incluya medidas más urgentes** que garanticen el derecho de los ciudadanos a manifestarse públicamente atendiendo a la programación y otorgamiento de los respectivos permisos que han de proferir los alcaldes locales para las manifestaciones públicas a realizarse en los próximos días y meses. Para los anteriores efectos, **OTÓRGASELE A LA MESA DE TRABAJO** el plazo de los diez (10) días hábiles siguientes a la notificación de este fallo y cuyo documento en todo caso deberán entregar al tribunal antes de la realización de la primera próxima protesta que se autorice llevar a cabo.

**TERCERO:** **ACOJÁNSE LAS ÓRDENES** impartidas por la SALA DE CASACIÓN CIVIL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA en la sentencia STC7641-2020 de 22 de septiembre anterior dentro del expediente de tutela Radicado nro. 11001-22-03-000-2019-02527-02, fallo que hace parte integral de la presente sentencia de tutela en lo que tiene relación con las decisiones adoptadas para la elaboración del **PROTOCOLO** que han de seguir y cumplir los miembros de las fuerzas armadas durante el desarrollo de las manifestaciones y protestas públicas con el respeto y garantía a la protesta pacífica como un ejercicio legítimo de los derechos de reunión, manifestación pública y pacífica, libertad de

asociación, libre circulación, a la libre expresión, libertad de conciencia, a la oposición y a la participación, inclusive de quienes no participan en la protesta pacífica.

**CUARTO:** **DECLÁRASE** que la afectación a los derechos fundamentales de los accionantes **VALENTINA ARBOLEDA GARCIA** y **DIEGO ALEJANDRO HUÉRFANO MIRANDA** no tiene su causa en la conducta activa de las autoridades accionadas el señor **PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA**, doctor IVÁN DUQUE MÁRQUEZ, el señor **MINISTRO DE DEFENSA NACIONAL**, doctor CARLOS HOLMES TRUJILLO GARCÍA y el **DIRECTOR** de la **POLICÍA NACIONAL**, general ÓSCAR ATEHORTÚA DUQUE sino en el comportamiento desmesurado de los agentes de la policía ya identificados y por aquellos sobre los cuales la **FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN** está realizando las correspondientes investigaciones penales en orden a imputarles cargos y a que se les adelante el correspondiente juicio donde los jueces de conocimiento impartirán las correlativas sentencias de condena.

**QUINTO.** **DISPÓNESE** la continuidad de la conformación de la **MESA DE TRABAJO** que de manera consensuada y coordinada deberá elaborar el correspondiente documento mediante la toma de medidas a mediano y a largo plazo que permitan remediar las causas que originan los conflictos sociales y las protestas de los

ciudadanos que resultan afectados como consecuencia de las mismas. **ACÁTENSE** POR PARTE DEL SEÑOR PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA Y LA ALCALDESA MAYOR DE BOGOTÁ D.C. LAS DIRECTICES DE QUE SE DA CUENTA EN LA PARTE MOTIVA DE ESTE FALLO. El Tribunal hará los correspondientes requerimientos sobre el avance de la misma en los plazos de tres (3), seis (6) meses, un (1) año, tres (3) años, cinco (5) años y diez (10) años con el fin de que no se haga nugatorio el cumplimiento a las órdenes que se imparten para salvaguardar los derechos fundamentales en conflicto.

**SEXTO:** **CONMÍNASE** al señor **FISCAL GENERAL DE LA NACIÓN** o a quien haga sus veces para que imprima un criterio de celeridad prevalente y especial a las investigaciones penales que se adelantan por los posibles hechos delictivos acaecidos en el marco de las protestas de los días 9, 10 y 11 de septiembre del presente año con el fin de que las acciones penales respectivas no lleguen a prescribir, en el entendido que las resultas de esos procesos penales representan interés nacional por el trasfondo social que se ha analizado en esta providencia.

**SÉPTIMO:** **NOTIFÍQUESE** la presente providencia a las siguientes direcciones electrónicas:

**Accionantes:** [varboledagarcia@gmail.com](mailto:varboledagarcia@gmail.com)  
[formaciongeneracionhumana@gmail.com](mailto:formaciongeneracionhumana@gmail.com).

### **Accionadas**

[notificacionesjudiciales@presidencia.gov.co](mailto:notificacionesjudiciales@presidencia.gov.co)

[notificaciones.tutelas@mindefensa.gov.co](mailto:notificaciones.tutelas@mindefensa.gov.co)

[notificacionesjudiciales@mininterior.gov.co](mailto:notificacionesjudiciales@mininterior.gov.co)

[juridicanotificacionestutela@fiscalia.gov.co](mailto:juridicanotificacionestutela@fiscalia.gov.co)

[notificacion.tutelas@policia.gov.co](mailto:notificacion.tutelas@policia.gov.co)

[notificacionesjudiciales@secretariajuridica.gov.co](mailto:notificacionesjudiciales@secretariajuridica.gov.co)

[notificaciones@cundinamarca.gov.co](mailto:notificaciones@cundinamarca.gov.co)

[procesosjudiciales@procuraduria.gov.co](mailto:procesosjudiciales@procuraduria.gov.co)

[juridica@defensoria.gov.co](mailto:juridica@defensoria.gov.co)

**OCTAVO:** En caso de no ser impugnado este fallo, **REMÍTASE** el expediente a la **H. CORTE CONSTITUCIONAL** para su eventual revisión cuando sea viable.

En consideración a la situación de emergencia sanitaria que padece nuestro país y ante las medidas restrictivas de la libre circulación, la Sala hace constar que el proyecto fue discutido y aprobado en Sala Virtual; registrada el cinco (5) de octubre de dos mil veinte (2020). La anterior providencia será notificada a las partes a los correos electrónicos señalados para tal fin.

Se deja constancia que el Consejo de Estado mediante el Oficio nro. CE-PRESIDENCIA-OFI-INT-2020-3779 de 15 de septiembre de 2020 concedió comisión de servicios a las magistradas que conforman la Sala de Decisión de la Subsección “B” de la Sección Cuarta de este tribunal durante los días 28, 29 y 30 de septiembre a 1° de octubre de 2020 para participar en el XXVI Encuentro Virtual de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

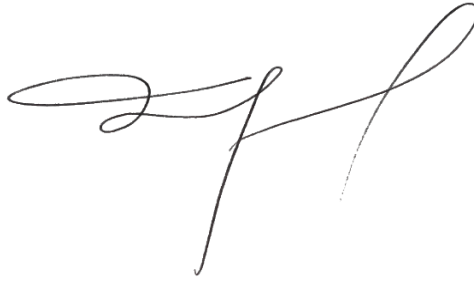
### **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**



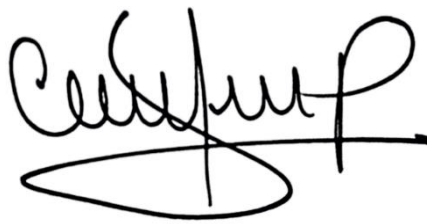
**NELLY YOLANDA VILLAMIZAR DE PEÑARANDA**  
**Magistrada Ponente**

*(Pasan Firmas)*

*(Viene Firma)*



**MERY CECILIA MORENO AMAYA**  
**Magistrada**



**CARMEN AMPARO PONCE DELGADO**  
**Magistrada**  
**CON SALVAMENTO PARCIAL**