



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL VALLE DEL CAUCA

Santiago de Cali, treinta y uno (31) de enero de dos mil veintidós (2022).

Magistrado Ponente:	OMAR EDGAR BORJA SOTO
Medio de Control	ACCIÓN POPULAR
Ref. Proceso	76001-23-33-000-2021-00519-00
Demandantes	Luis Hernando Franco Murgueitio Presidencia@francomurgueitio.com Carlos Alberto Lemos Rodríguez gerentecali@isanin.com.co Doris Castro Vallejo doriscastro@puertaycastro.com Fabio Londoño Gutiérrez Fabio011053@gmail.com Miguel Santiago Pantoja León miguel@pantojaleon.com Juan Esteban Sanín Gómez Juan.sanin@isanin.com.co Juan Carlos Becerra Hermida juancarlosbecerrahermida@hotmail.com
Demandados	PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA notificacionesjudiciales@presidencia.gov.co ALCALDÍA DE SANTIAGO DE CALI notificacionesjudiciales@cali.gov.co DEPARTAMENTO DEL VALLE DEL CAUCA njudiciales@valledelcauca.gov.co UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN correspondencia@unp.gov.co DEFENSORÍA DEL PUEBLO juridica@defensoria.gov.co MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL usuarios@mindefensa.gov.co
Vinculados	MUNICIPIO DE YUMBO MUNICIPIO DE JAMUNDI MUNICIPIO DE PALMIRA MUNICIPIO DE CANDELARIA

	Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC) MINISTERIOS DE INTERIOR MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO
Coadyuvante de la parte activa:	XIMENA ADRIANA MUÑOZ COLLAZOS (xadrianacollazos@gmail.com) , NORMI PATRICIA MORAN (normymoran@hotmail.com) , EDGAR A. BIOJO ORTIZ (presidencia_citecol@yahoo.com.co) ; BISTMAR DE JESUS FERNANDEZ MONDRAGON (bistmark27@gmail.com) ; ANDREA TANDIOY CORREA (ndreatandioy30@gmail.com) ; SANDRA VIVIANA APARICIO AGUDELO (sandraparicio04@hotmail.com) ; NATALIA VELÁSQUEZ ESCALANTE (velasqueznatalia@hotmail.com); VICTOR HUGO BECERRA HERMIDA (ivsveritas@gmail.com) ; NÉSTOR RAÚL GUTIÉRREZ CASTILLO (nestor.7546@hotmail.com) ; CHRISTIAM ARMANDO VEGA MARTINEZ (chrivega21@hotmail.com) ; CLAUDIA LORENA PEREZ CESPEDES (cperezcespedes@gmail.com) ; YOLANDA PATIÑO (volapalu@hotmail.com), FLAVIO ENRIQUE OCHO ESPINOSA (ochoadiaz@ochoadiaz.com), JAVIER ESTEBAN RESTREPO TRUJILLO (javirestrepo90@gmail.com), RAY RODRÍGUEZ CORREA (abg.rayrodriguez@gmail.com), ISABELLA RIOS HOLGUÍN (isabellariosholguin@gmail.com), LUIS MIGUEL MONTALVO PONTON, (lmontalvo@montalvoabogados.com.co), VALERIA AMÉZQUITA HOLGUÍN, (valeria.amezquita.holguin@gmail.com), JUAN DIEGO RESTREPO GONZÁLEZ, (juandiegorg97@isagrisales.com), JOSÉ FERNANDO OSORIO ESCOBAR (jose.osorio@grupobios.co - opav@opav.co), JUAN CAMILO HERNANDEZ RAMOS, (juancamiloh96@hotmail.com), HAROLDO PENILLA CESPEDES, (hpc1958@hotmail.com), ALBERTO CASTRO ZAWADZKI (alberto@castromd.com); CRISTIAN ROGER DAVIS MAR (cristianrogerdavis@gmail.com); ANA MARIA URIBE CABAL (amuc5@hotmail.com) ; CLAUDIA XIMENA HURTADO (cxhurtado@gmail.com); EMMA PATRICIA PEÑA SUÁREZ (emy.suarez1@gmail.com); LUCIA MARLENE VALLEJO (malu_068@hotmail.com) ; PATRICIA LOZANO (patricialozanoa@gmail.com) ; ELSA NUBIA SERNA GIL (nubiaserna.jurista@gmail.com) ; GLADYS CONSTANZA VARGAS ORTIZ (conjuridicos2@hotmail.com) ; GERARDO PORRAS GUTIERREZ (gporras013@gmail.com) ; LAILA NAVIA MELENDRO (layla.navia@gmail.com) ; JUAN CAMILO HOYOS (juanca.hoyos@hotmail.com) ; BEATRIZ ELENA OCAMPO (ocampobeatriz@hotmail.com) ; JORGE ALBERTO VALLEJO BERNAL (jvallejo45@gmail.com); JASSAN JAIR SAA DIAZ (jassanjair@hotmail.com); RAISA

	DANIELA VALDES GARCES (raisa.daniela.valdes@gmail.com)
Ministerio Público	fjmoreno@procuraduria.gov.co
Expediente digital:	Plataforma SAMAI Plataforma Share Point: https://etbcsj.sharepoint.com/:f/r/teams/Secretaria2TRIBUNALADMINISTRATIVODELVALLE/Exp%20POPULARES/76001-23-33-000-2021-00519-00?csf=1&web=1&e=16ES0g

SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA No. 09

I. OBJETO

Profiere el Tribunal, en sede de primera instancia y a través de la Sala de Decisión conformada por los doctores **OMAR EDGAR BORJA SOTO**, magistrado ponente, **ÓSCAR SILVIO NARVÁEZ DAZA** y **EDUARDO ANTONIO LUBO BARROS** sobre el medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos a la seguridad y salubridad pública, al goce de un ambiente sano, el goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público, el derecho a la seguridad, prevención de desastres previsibles técnicamente y a la moralidad administrativa promovido por los ciudadanos **LUIS HERNANDO FRANCO MURGUEITIO; CARLOS ALBERTO LEMOS RODRÍGUEZ; DORIS CASTRO VALLEJO; FABIO LONDOÑO GUTIÉRREZ ; MIGUEL SANTIAGO PANTOJA LEÓN; JUAN ESTEBAN SANÍN GÓMEZ; JUAN CARLOS BECERRA HERMIDA** en contra de la **PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, ALCALDÍA DE SANTIAGO DE CALI, DEPARTAMENTO DEL VALLE DEL CAUCA, UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN, DEFENSORÍA DEL PUEBLO y MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL.**

II. ANTECEDENTES

1. LA DEMANDA.

1.1. PRETENSIONES.

PRIMERA: Que se ordene a las entidades administrativas demandadas a hacer uso inmediato de la fuerza pública para finalizar con los bloqueos a los que hoy se encuentra sometida la ciudad de Cali y a garantizar el derecho a la libre y segura circulación y locomoción.

SEGUNDA: Que se ordene a las entidades administrativas demandadas hacer uso inmediato y eficaz de todos los medios a su alcance para garantizar la defensa del derecho colectivo del ambiente sano en conexidad con el derecho fundamental a la salud de la población civil caleña.

TERCERA: Que se ordené a la Unidad Nacional de Protección a retirar de forma inmediata los elementos que estén a su administración y que estén siendo utilizados para fomentar o apoyar los bloqueos de la ciudad.

1.2. HECHOS.

Primero: El día 28 de abril del año 2021 se dio inicio a una jornada indefinida de asonadas autodenominadas “Paro Nacional 2021” las cuales tuvieron como detonante el proyecto de reforma tributaria presentada por el Gobierno Nacional.

Segundo: Tales eventos ocurridos desde la fecha se han producido dentro del marco de marchas multitudinarias que a la postre se han convertido, la mayoría de ellas, en actos violentos, con balaceras y reyertas.

Tercero: Dentro de los hechos ocurridos en razón de estas asonadas, entre otras, los accesos y salidas de la ciudad de Cali, han sido bloqueados, sitiando la ciudad y dejándola incomunicada del resto del país. Este bloqueo ha amenazado seriamente la seguridad alimentaria de los habitantes de Cali y ha impedido el ingreso de insumos médicos para el tratamiento del Covid19, pandemia que cursa su tercer (y más fuerte) pico y que se ha salido de control por causa de las aglomeraciones y marchas recientes.

Cuarto: También, dentro de la zona urbana de la ciudad, se han realizado bloqueos, estableciendo “peajes” de hecho, en los cuales se les cobra a los ciudadanos un monto determinado para permitir el paso hacia sus viviendas y, en caso de que no sea pagado, se procede con la destrucción de los bienes de la población civil y la agresión violenta de dichos ciudadanos.

Quinto: Además de la inseguridad alimentaria y de la imposibilidad de obtener el suministro de insumos médicos, los bloqueos han generado la imposibilidad de retirar y recoger los residuos sanitarios y la basura que los ciudadanos depositan periódicamente.

Sexto: Este estancamiento de los residuos sanitarios y las basuras de la ciudad, en caso de no permitir que sean retiradas, pueden generar incontables afecciones a la salud población civil de la ciudad de Cali, como infecciones, brotes y plagas de ratas, entre otras.

Séptimo: Adicional a lo anterior, debido a los mismos bloqueos, se ha privado a la población más vulnerable (niños y personas de la tercera edad) de la ciudad de Cali del suministro de productos e insumos de primera necesidad, entre ellos alimentos e insumos médicos que, en caso de no permitir su ingreso, afectarán gravemente su salud.

Octavo: Los bloqueos de las vías de acceso a la ciudad de Cali impiden el ingreso de los elementos necesarios para continuar con el plan de vacunación contra la COVID-19, lo que agrava de manera significativa la situación de salubridad de los ciudadanos, causando un inconmensurable número de muertes.

Noveno: Las aglomeraciones y actos violentos generados por los individuos que causan los bloqueos y reyertas en la ciudad de Cali, agravan de forma importante la ocupación de las UCI y las condiciones de trabajo del personal médico de la ciudad.

Décimo: Recientemente, a las asonadas se unió el colectivo indígena denominado “Minga”. El arribo de este colectivo solo ha empeorado la situación de los habitantes de la ciudad pues las reyertas ahora no solo se efectúan con armas blancas, sino que las personas que tienen bloqueada la ciudad de Cali están empleando instrumentos de mayor riesgo para la población civil como elementos explosivos, armas de fuego y armamento no convencional.

Décimo primero: El desplazamiento y las actividades violentas realizadas por el colectivo mencionado en el hecho anterior, están siendo ejecutadas haciendo uso -presuntamente- de vehículos proporcionados por la Unidad Nacional de Protección, los cuales se encuentran empleados para causar bloqueos en la ciudad de Cali, situación que configura una grave violación a la moralidad administrativa, toda vez que son bienes públicos que están siendo utilizados para perpetrar actividades ilegales y criminales.

Décimo segundo: En el evento en que las entidades públicas competentes, no intervengan de manera contundente, con el pasar de los días se afectarán en grave forma los derechos colectivos de “el goce de un ambiente sano, el goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público, el derecho a la seguridad, prevención de desastres previsibles técnicamente y la moralidad administrativa”, derechos colectivos que, de no protegerse, desencadenarán en la violación de derechos fundamentales de los ciudadanos caleños como lo son la salud y la vida.

2. TRÁMITE PROCESAL.

3.1. Mediante acta de reparto del 10 de mayo de 2021 se le asignó al suscrito magistrado ponente el conocimiento del presente asunto (Archivo 002 expediente electrónico).

3.2. Mediante providencia No. 103 del 10 de mayo de 2021 se admitió el presente medio de control, ordenando la notificación a todas las entidades accionadas, decretándose sendas pruebas de oficio con miras a resolver la solicitud de medida cautelar de urgencia solicitada por los actores (Archivo 002 expediente electrónico).

3.3. Mediante providencia del 12 de mayo de 2021 se decretaron las medidas cautelares de urgencia pertinentes (Archivo 002 expediente electrónico)

3.4. El Departamento del Valle, inconforme con la anterior decisión, interpuso recurso de apelación, el cual fue concedido en el efecto devolutivo ante el Consejo de Estado mediante providencia del 03 de junio de 2021 (Archivo 085 expediente electrónico).

3.5. Mediante providencia 223 del 10 de noviembre de 2021, se procedió a fijar fecha para la audiencia de pacto de cumplimiento Archivo 0114 expediente electrónico)

3.6. La audiencia de pacto de cumplimiento se llevó a cabo el día 29 de noviembre de 2021 en la que se agotó la etapa de pacto, la cual fue fracasada, se decretaron las pruebas pertinentes y se corrió traslado para alegar de conclusión.

3.7. La secretaría del Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, mediante constancia secretarial del 07 de diciembre de 2021 refiere con claridad cuáles fueron los sujetos procesales que presentaron los respectivos alegatos de conclusión (archivo SAMAI).

3. RÉPLICA DE LAS ENTIDADES DEMANDADAS:

3.1. CONTESTACIÓN DEL DEPARTAMENTO DEL VALLE DEL CAUCA (Carpeta 071 archivo Share Point):

Señaló el Departamento del Valle del Cauca que no le asiste razón a los demandantes cuando afirman que se les está afectando los derechos fundamentales por falta de aplicabilidad de las normas legales o constituciones que facultan a la administración departamental para encausar la ciudad de Cali en e orden y convivencia.

Agrega que la Gobernación del Valle ha demostrado su esmero, interés, profesionalismo y sentido humanitario para coordinar adecuadamente el respeto a los derechos humanos de todos los actores entreverados en las marchas como de los que no participan en ellos para resolver de la mejor manera la problemática de los bloqueos, sometiéndose a las directrices supremas del artículo 305 y de orden legal artículo 1801 de 2016 en lo que hace referencia a la asistencia militar.

3.2. CONTESTACIÓN DE LA UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN - (Carpeta 072 archivo Share Point):

Como argumentos de defensa, señaló que la UNP no hace parte de la fuerza pública ya que como se explico es una entidad Administrativa Especial del orden nacional, con personería jurídica, autonomía administrativa y financiera y patrimonio propio, adscrita al Ministerio del Interior, cuyo objetivo es articular, coordinar y ejecutar la prestación del servicio de protección a quienes determine el Gobierno Nacional que, por virtud de sus actividades, condiciones o situaciones

políticas, públicas, sociales, humanitarias, culturales, étnicas, de género, de su calidad de víctima de la violencia, desplazado, activista de derechos humanos, se encuentren en situación de riesgo extraordinario o extremo de sufrir daños contra su vida, integridad, libertad y seguridad personal o en razón al ejercicio de un cargo público u otras actividades que pueden generar riesgo extraordinario, como el liderazgo sindical, de ONG y de grupos de personas desplazadas, y garantizar la oportunidad, eficiencia e idoneidad de las medidas que se otorgan.

Agrega que los vehículos que se asignan a los esquemas de protección no son de propiedad del Estado, son vehículos que son suministrados por Operadores con los cuales la UNP adelanta procesos de contratación con el objeto de suministrar en arrendamiento los vehículos tanto convencionales como blindados.

Concluye que, de conformidad con la procedencia de la acción popular, los hechos y las pretensiones de la misma, la Unidad Nacional De Protección, no tiene competencia ni debe estar vinculado en esta causa, toda vez que no tiene la obligación relacionada a garantizar el orden público que se encuentra alterado debido al paro nacional.

3.3. CONTESTACIÓN DEL MINISTERIO DEL INTERIOR -(Carpeta 073 archivo Share Point):

Afirma que las políticas relacionadas con el orden público son ejercidas y planteadas por el Ministerio del Interior, de manera general, es decir, una política de carácter nacional sin entrar a decidir sobre los casos particulares que se presenten, por lo que la materia objeto de la presente acción constitucional escapa de la esfera de competencia del Ministerio del Interior, de conformidad con las normas que regulan su accionar, circunstancia que desvirtúa el factor de imputabilidad como presupuesto necesario para predicar el instituto de responsabilidad por parte del Ministerio del Interior.

3.4. CONTESTACIÓN DEL MUNICIPIO DE CANDELARÍA -(Carpeta 074 archivo Share Point):

Tan solo se limitó a señalar que eran ciertos los hechos en que se fundaba la presente acción constitucional, salvo lo relacionado con las labores ejercidas por el Municipio, en tanto que la entidad territorial si ha intervenido los bloqueos y así lo demuestran, a su criterio, con los decretos expedidos.

3.5. CONTESTACIÓN DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA – DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA – DAPRE- -(Carpeta 076 archivo Share Point):

Señaló que teniendo en cuenta las graves afectaciones generadas por los bloqueos en los lugares de acceso a los municipios y dentro del casco urbano de los mismos, así como también producto de actos vandálicos, daños en bienes ajenos, afectaciones al sistema masivo de transporte, ataques a unidades policiales y otras afectaciones que de manera notoria han trastocado totalmente la convivencia pacífica, el ejercicio del derecho al goce pacífico del espacio público, libre locomoción, al trabajo, a la salud, la seguridad alimentaria, a la salubridad, etc., a través de la Policía Nacional fue necesario adoptar entre otras las siguientes medidas para contrarrestar dichas situaciones en el marco de sus funciones constitucionales y legales:

Se hizo un despliegue de todas las capacidades humanas y logísticas cuando se presentaron actos de violencia, que afectaron el orden público y que exigieron la presencia del escuadrón móvil antidisturbios'. Ante la escalada de hechos violentos se desplegaron capacidades, disponiendo de un apoyo adicional de 2858 efectivos con el propósito de contener los actos vandálicos. En aplicación del Decreto 003 de 2021 se instaló el Puesto de Mando Unificado en el cual desde su conformación han hecho presencia autoridades como la Defensoría del Pueblo, Personería, Fiscalía General de la Nación, Alcaldía, Gobernación, etc.

Agrega que ante el escalamiento de las conductas proscritas y contrarias al ordenamiento jurídico, generadoras de violencia en diferentes lugares del país, especialmente en el valle del cauca, que son constitutivas de hechos punibles como la (i) perturbación en transporte colectivo u oficial, (ii) obstrucción a vías públicas que afectan el orden público y atentan contra la vida, la salud pública, la seguridad alimentaria, el medio ambiente y el derecho al trabajo 14, (iii) Daño en bien ajeno, en general conductas de vandalismo. Estos hechos de violencia desbordada dieron lugar a que el presidente de la República el día 1 de mayo de 2021, haya dispuesto la asistencia militar establecida en el artículo 170 de la Ley 1801 de 2016 — Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, ejerciendo sus competencias legales.

Concluye que de conformidad con las pruebas obrantes en el proceso y los diferentes informes remitidos, dan cuenta que el gobierno Nacional, Presidencia de la República ha actuado en el marco de sus funciones constitucionales y legales en aras de preservar el goce del espacio público, desplegando una serie de acciones a través de la fuerza pública, diálogos nacionales y regionales y mesas de diálogo con los diferentes actores y directivas del paro nacional con el objeto de recuperar el espacio público que ha sido objeto de bloqueos por parte de manifestantes, impidiendo el normal uso y goce del mismo.

3.6. CONTESTACIÓN DEL MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL – - (Carpeta 077 archivo Share Point):

Manifestó que el Gobierno Nacional viene utilizando todos los mecanismos permitidos con el fin de levantar los bloqueos en las vías públicas que vienen realizando los manifestantes no pacíficos dentro del paro nacional. Afirma que ha tenido que recurrir al uso de la fuerza pública ante los evidentes excesos en que viene incurriendo algunas personas de la población, los cuales se encuentran afectando los derechos fundamentales como la vida, alimentación, salud entre otros.

Recalca nuevamente que el presidente de la República el día 1 de mayo de 2021, haya dispuesto la asistencia militar establecida en el artículo 170 de la Ley 1801 de 2016 — Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, ejerciendo sus competencias legales.

3.7. CONTESTACIÓN DEL MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO - (Carpeta 078 archivo Share Point):

Advierte en primer lugar, que el objeto de la presente acción popular gira en torno a que se declare la vulneración de los derechos e intereses colectivos de la ciudad de Cali y municipios aledaños, porque con la realización o actividades desplegadas con ocasión de la declaratoria de paro se han ocasionado diversos bloqueos al acceso y salida de la ciudad, por tanto sus habitantes están siendo afectados de gozar de un ambiente sano en conexidad con el derecho fundamental a la salud de la población.

Agrega que la razón fundamental para garantizar el uso y goce de los derechos colectivos en favor de la población de todo el territorio colombiano, es tener en cuenta que Colombia es un Estado de Social de derecho, es decir un Estado constitucional en el que tiene primacía es la Constitución como pilar y garante de los derechos y libertades fundamentales y positivas (estado social). De conformidad con los Decretos 2897 de 2011 y 1427 de 2017, que determinan el objeto, funciones y competencia del Ministerio de Justicia y Del Derecho, la fuerza Pública no esta a cargo de esta cartera ministerial, a la cual le corresponde mantener y preservar el orden público del territorio colombiano.

Concluye que teniendo en cuenta la separación de funciones que caracteriza a los diferentes órganos y servidores de la administración pública, tal y como lo señala el artículo 113 de la Carta Política en concordancia con lo dispuesto en los artículos 121 y 123 ibídem y en la Ley 489 de 1998, en sana lógica jurídica se impone la absolución del Ministerio de Justicia y del Derecho en tanto y por cuanto esta entidad no tiene a su cargo el evaluar y determinar el uso, actuar o despliegue de las fuerza pública ante una situación particular.

3.8. CONTESTACIÓN DEL MUNICIPIO DE YUMBO -(Carpeta 079 archivo Share Point):

Informó que se han realizado diferentes reuniones con el respectivo comité de paro, de las cuales surgió el “PACTO RUTA HUMANITARIA DE YUMBO” de fecha, 06 de mayo de 2021, dando respuesta a la comunidad y en reconocimiento a lo establecido en el Derecho Internacional Humanitario, documento donde se establece la ruta humanitaria dentro de la cual se contemplan mecanismos de ayudas humanitarias, acceso de combustible, autorización de vehículos de transporte de alimentos y servicios básicos.

Agregó que la Alcaldía de Yumbo ha optado por los mecanismos legales de protección de la comunidad, la garantía de los derechos fundamentales que se tienen a su alcance, sin embargo la situación de los bloqueos es una situación que pende de medidas principalmente del diálogo y concertación, debido a que el uso de la fuerza pública sería considerado de última ratio, de conformidad con los nocivos efectos de una confrontación entre manifestación y fuerza pública.

Afirma que el Municipio de Yumbo por intermedio de su alcalde ha realizado varoas reuniones no solo con los delegados del comité del paro, sino con los demás

actores involucrados, tales como los representantes de las estaciones de servicio de gasolina y miembros del gobierno nacional, buscando las diferentes alternativas para solucionar de forma definitiva el paro. Por lo anterior, concluye que el ente territorial ha desplegado todas las acciones que posee dentro de su capacidad administrativa, por lo que no ha violado o afectado ningún derecho fundamental o colectivo.

3.9. CONTESTACIÓN DEL MUNICIPIO DE CALI -(Carpeta 082 archivo Share Point):

Se opuso a todas y cada una de las pretensiones de la demanda, señalado que el uso de la fuerza pública para finalizar los bloqueos o de la imposición de medidas coercitivas no implica la terminación del Paro Nacional, por el contrario en lo acaecido en el transcurso de ésta protesta, se ha visto que la intervención o el uso de la fuerza, genera una provocación al llamado de las Centrales Obreras a nivel nacional, en el ejercicio del derecho a manifestarse consagrado en la Constitución Política de Colombia y por los Tratados Internacionales sobre derechos humanos.

Agregó que el dialogo ha permitido, la habilitación de cordones humanitarios, el ingreso y salida de los camiones recolectores de basura, de los vehículos con combustible, de los camiones con alimentos para las plazas de mercado y almacenes de cadena, el tránsito de mercancías y demás; pese a que se atravesaron días complejos, de forma paulatina se ha venido garantizado la calidad de vida de la ciudadanía caleña.

Enfatiza que estamos frente a un paro nacional que inició a causa de la presentación por parte del Gobierno Nacional de una propuesta de reforma tributaria, que ha dejado un saldo de muertes y heridos, así como de desaparecidos, que pese a los intentos de mediación se han realizado desmanes, los cuales son objeto de investigación. Otra lectura de la crisis, es que como resultado de la protestase retiró el proyecto de la reforma tributaria, de la reforma a la salud, la renuncia del ministro de hacienda, de la propuesta de matrícula cero para los jóvenes del país, entre otras.

Concluye que reprimir en lugar de dialogar, con quienes propone la realización de un pacto social, implica poner en peligro la integridad de la ciudadanía, que bajo

una convicción invencible ha salido a protestar, reiterando que solo de manera concertada se pueden lograr acuerdos para el levantamiento del paro, sin comprometer la integridad de las personas (tanto civiles como uniformados).

Por último, afirma que en este asunto opera la figura de hecho superado en tanto que los eventos que motivan la interposición de la acción popular datan de hechos ocurridos los primeros días del mes de mayo del 2021 donde la protesta estaba en su mayor expresión, lo cual no se compadece con las realidades actuales, incluso con las que se presenten al momento de proferir el correspondiente fallo, por cuanto como primera medida los bloqueos en gran parte de la ciudad ya fueron levantados, el abastecimiento de alimentos, combustibles medicamentos y tránsito de los camiones recolectores de basura se ha ido normalizando paulatinamente; y como segunda medida es probable que luego de casi un mes de manifestaciones los acuerdos entre protestantes y Gobierno Nacional ya se hubieren realizado.

3.10. CONTESTACIÓN DEL MUNICIPIO DE PALMIRA-(Carpeta 091 archivo Share Point):

Afirma que la presente demanda desconoce que la Administración Municipal ha realizado gestiones tendientes para que retornar el 100% de la circulación de vehículos y garantizar el abastecimiento, siendo necesario para ello la coordinación de un despliegue de grandes dimensiones de nuestra capacidad institucional y de fuerza pública para lograr el paso de los bienes que se requieren. Incluso el abastecimiento se ha logrado por rutas que no han sido objeto de bloqueos, dado que es casi imposible lograrlo por los corredores humanitarios.

Agrega que el Alcalde municipal no tiene incidencia en la línea de mando del Ejército, ya que este responde al Ministro de Defensa y al Presidente de la República que son autoridades nacionales que están coordinando los operativos adelantados por esta fuerza bajo la figura de la asistencia militar determinada por el Gobierno Nacional. En conclusión, podemos observar que esta Administración Municipal ha tomado medidas para garantizar la movilidad reduciendo constantemente los bloqueos en vías públicas y seguimos generando medidas y acciones para lograr la total movilidad. Se capturado personas que obstruían las vías públicas, para garantizar el derecho a la movilidad de los palmiranos y se han propiciado diferentes corredores humanitarios para garantizar el abastecimiento de

productos alimenticios dentro del territorio del Municipio de Palmira como se pretende demostrar con los informes de las secretarías de la Alcaldía de Palmira.

4. MEDIDAS CAUTELARES DE URGENCIA:

Con el escrito de demanda, los actores populares solicitaron como medida cautelar de urgencia que se ordenara a las entidades demandadas adoptar las medidas necesarias para militarizarlas vías de acceso a la ciudad de Cali, con el fin de garantizar la locomoción y entrada y salida de insumos alimenticios y médicos de primera necesidad, en conexidad directa con los derechos fundamentales a la salud y vida de los ciudadanos de Cali.

Producto de ello, mediante providencia No. 104 del 12 de mayo de 2021 el Magistrado Ponente en Sala Unitaria resolvió la solicitud de medida cautelar solicitada en los siguientes términos:

Se enfatizó que sería totalmente arbitrario, absurdo e impensable justificar el uso de armas de fuego con el propósito de levantar los bloqueos de la ciudad, disponiendo en sus consideraciones que primero debían de agotarse todos los caminos posibles constitucionales y legales para que el uso de las armas letales sea nulo o por lo menos mínimo.

Además, se indicó en dicha providencia que, según declaración del Presidente de la República, la asistencia militar se estaría ejecutando desde el pasado 05 de mayo de 2021 y es por ello que la pretensión de desbloquear las vías bajo el uso de las armas desborda la facultad judicial con la que cuenta el aparto judicial, siendo ello una medida más militar que jurídica, ello sin desconocer, por supuesto, la posible afectación al Derecho Internacional de los Derechos Humanos DDHH y al Derecho Internacional Humanitario, el Pacto de San José, el Derecho Penal Internacional, entre otros, aplicados por bloque de constitucionalidad al sub-judice.

En consecuencia, se resolvió la siguiente:

“PRIMERO: NEGAR la medida cautelar solicitada en la demanda y en el escrito de coadyuvancia, conforme a las razones expuestas en esta providencia y como medida cautelar de oficio, se decretan las siguientes:

SEGUNDO: Ordenar a la Gobernadora del Departamento del Valle, al Alcalde del distrito de Santiago de Cali, a los alcaldes de los municipios de Yumbo, Cancelaria,

Jamundí y Palmira, a los miembros del Comité regional del paro, integrado por los delegados de las centrales obreras a saber: Central Unitaria de Trabajadores (CUT), Federación Colombiana de Educadores (FECODE), La Confederación de Trabajadores de Colombia (CTC), los indígenas a través de los dirigentes del CRIC, Confederación de Trabajadores de Colombia (CGT) y los Dirigentes Estudiantiles de la ciudad de Cali, a GARANTIZAR LOS CORREDORES HUMANITARIOS de alimentos de todo tipo, medicamentos en general, combustibles derivados del Petróleo, ambulancias, médicos, paramédicos, enfermeras y equipos médicos, con el acompañamiento de la CRUZ ROJA INTERNACIONAL, la DEFENSA CIVIL, los delegados de la Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los derechos Humanos, los personeros municipales de las mismas entidades, el Defensor Regional del Pueblo o sus delegados, sin limitación alguna a fin de garantizar los derechos fundamentales y los derechos colectivos de la población de la ciudad de Cali y del Departamento del Valle, contribuyendo a efectivizar el adecuado aprovisionamiento a consumidores y usuarios. (art. 78C.P.).

TERCERO: Ordenar a la Gobernadora del Departamento del Valle, al Alcalde del distrito de Santiago de Cali, a los alcaldes de los municipios de Yumbo, Cancelaria, Jamundí y Palmira que impartan las órdenes administrativas necesarias para que las empresas mayoristas de combustibles despachen a través de la herramienta o plataforma tecnológica "SICOM", dispuesta por el Ministerio de Minas y Energía, o la que se autorice, los pedidos de las Estaciones de Servicio (EDS) de Cali y para que estén cumplan con el deber de servicio a toda la comunidad de la ciudad de Cali.

CUARTO: Ordenar al MINISTERIO DE DEFENSA como máxima autoridad en materia de defensa y asuntos militares de la República de Colombia, formule, diseñe y desarrolle un plan para que la medida señalada en el numeral anterior se cumpla y ejecute de forma inmediata, brindando seguridad respecto al transporte, distribución y venta de combustible derivado del petróleo y acatando las directrices señaladas en esta providencia sobre el uso de la fuerza pública.

QUINTO: ORDENAR a los miembros del Comité Regional del paro integrado por los delegados de las centrales obreras: Central Unitaria de Trabajadores (CUT), Federación Colombiana de Educadores (FECODE), La Confederación de Trabajadores de Colombia (CTC), los indígenas a través de los dirigentes del CRIC, Confederación de Trabajadores de Colombia (CGT) y a los Dirigentes Estudiantiles de la ciudad de Cali que participan en el paro nacional, que ejerzan el derecho a la protesta social en forma pacífica respetando los derechos al trabajo, a la locomoción, los derechos de los trabajadores agrarios, a fin de garantizar la producción de alimentos y el abastecimiento de medicamentos que se garantice el derecho a la vida (11) así como la integridad del espacio público y su destinación al uso común.

SEXTO: Exhortar a la Presidencia de la República y a los Ministerios de Defensa y del Interior, que en el caso extremo del uso de la fuerza y de la asistencia militar previsto en los artículos 166 y 170 del Código Nacional de Policía se observen los fines y principios previstos en los artículos 7º y 8º. del mismo estatuto, así como las normas sobre derechos humanos y del derecho Internacional Humanitario.

SÉPTIMO. - Las órdenes emitidas en esta providencia se cumplirán de forma inmediata al tratarse de una medida cautelar de urgencia. (...)

5. PACTO DE CUMPLIMIENTO

La audiencia de pacto de cumplimiento se llevó a cabo el día 29 de noviembre de 2021 la cual se declaró fallida por ausencia de ánimo conciliatorio

Tal como se acredita en la constancia secretarial visible en SAMAI la “Unidad Nacional de Protección social, la abogada Gladys Constanza Vargas - apoderada de la coadyuvante, la abogada Gladys Castro – apoderada de la parte demandante, el doctor Juan Carlos Becerra Hermida – accionante-, la actora Laila Navia Melendro y la UNP presentaron excusas por su inasistencia a la audiencia del pacto de cumplimiento antes detallada”

6. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN:

Tal como se acredita en la constancia secretarial, presentaron alegatos de conclusión: la parte accionante, el Municipio de Jamundí, el Ministerio de Defensa Nacional, la Defensoría del Pueblo, el Municipio de Yumbo, la coadyuvante actora Ximena Adriana Muñoz Collazos, el coadyuvante Víctor Hugo Becerra, el Municipio de Cali, el Municipio de Palmira y la Gobernación del Valle del Cauca, los cuales se pueden visualizar a través de la plataforma SAMAI.

Finalmente, importar advertir que la Procuraduría 166 Judicial II, presenta concepto sobre el asunto debatido.

6.1. PARTE ACCIONANTE:

Afirma que, a pesar de no existir bloqueos y afectaciones como los sufridos entre el 28 de abril al 28 de junio de 2021, por la que se sustentan los accionados para exponer la tesis del ya referido “hecho superado” no se puede olvidar las directrices plasmadas por el Consejo de Estado en la sentencia de unificación del 04 de septiembre de 2018, sobre el deber del operador judicial de realizar un análisis de fondo a fin de establecer el alcance de dichos derechos.

El accionante VICTOR HUGO BECERRA HERMIDA, de forma separada, presentó su escrito de alegatos de conclusión, señalando de forma sucinta que los bloqueos y las irregularidades presentadas entre el 28 de abril y 28 de junio de 2021 son hechos pasados, pero **no son hecho superado**, por esta razón no debe declararse improcedente la acción popular.

Agrega que la amenaza contra los derechos colectivos sigue vigente, por lo que es de aplicación el pronunciamiento del Consejo de Estado acerca de los casos en los

que los accionados consideren que el hecho ha sido superado o así se haya probado, diciendo que esto no es óbice para que proceda un análisis de fondo para establecer el alcance de dichos derechos. Y que “habrá carencia de objeto si ha cesado la vulneración o amenaza del derecho colectivo. Por el contrario, procederá este mecanismo de protección, aunque el hecho generador sea anterior y se haya consumado-, si la violación, amenaza o puesta en peligro del derecho o interés colectivo, persiste, sea actual o inminente, o imprescriptible, inalienable, como ocurre con la conservación del patrimonio cultural. Se considera que, a pesar de que los hechos sucedidos entre el mes de abril a junio de 2021 son hechos pasados, **no son hecho superado porque la amenaza de vulneración es real, inminente, concreta y debe ser contenida, no solo con la aplicación de las medidas que ya se han anunciado en los medios de comunicación, sino con la eventual aplicación del Decreto 575 de 2021.**

En los mismos términos el accionante señor Juan Manuel Charry Urueña presentó de forma separada su escrito de alegaciones señalando además de las razones ya señaladas que el derecho sustancial debe prevalecer sobre los procedimientos y las formas y el considerar las marchas, protestas, bloqueos y plantones como hechos aislados que dan lugar a la declaratoria de hecho superado o carencia actual de objeto, conduciría a la negación de justicia y ausencia de protección de los derechos e intereses colectivos.

Por lo anterior, reiteró su solicitud de ordenar a los alcaldes y gobernador accionados del Departamento del Valle del Cauca, empleen todas las medidas necesarias tendientes a garantizar la vida, seguridad, integridad personal, libre locomoción y protección de los bienes públicos y privados, de los derechos e intereses colectivos de los que son titulares todos los ciudadanos del territorio nacional.

6.2. MUNICIPIO DE JAMUNDÍ:

Afirmó que si bien, para la época de la presente acción constitucional se presentaron fuertes alteraciones del orden público, pero que el desarrollo de la presente esta ya no persiste. En lo correspondiente al trámite de la presente acción constitucional, nos permitimos manifestar que, en el municipio de Jamundí, existió una disminución de inventario y oferta en algunos productos de campo como frutas y verduras, al igual que combustibles tipo gasolina corriente, diésel y extra o

superior. Pero gracias a diversas estrategias adelantadas por la administración municipal se logró con productores locales de los diversos corregimientos de este, abastecer y satisfacer la demanda local.

El alcalde de Jamundí, Andrés Felipe Ramírez acompañó la llegada de la caravana y adelantó en su momento conversaciones para lograr seguir abasteciendo y que no ocurrieran desmanes en el municipio, razones por las cuales en el municipio de Jamundí no se presentaron mayores alteraciones del orden público.

Finalmente, resaltó que el municipio de Jamundí, fue ejemplo de respeto a la vida, de respeto a los bienes públicos y privados, y la protesta ha sido siempre pacífica. Agregó que Jamundí es ejemplo nacional debido a que no se han presentado hechos de violencia en relación con las protestas, agregándoles a lo anterior que este municipio fue de los primeros a nivel nacional y departamental donde se habilitaron los corredores humanitarios.

6.3. MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL:

Afirmó que es un hecho notorio que en la actualidad no existen bloqueos ni en el Municipio de Cali ni en las vías del Departamento del Valle del Cauca, sin desconocer que si los hubo, pero que fue precisamente gracias a la labor de las accionadas que la situación de anarquía que se vivió por parte de desadaptados, fue **enteramente superada**, gracias a la intervención de las autoridades militares y de policía.

Agrega que la Corte Constitucional ha establecido que el hecho notorio es aquél cuya existencia puede invocarse sin necesidad de prueba alguna, por ser conocido directamente por cualquiera que se halle en capacidad de observarlo. A su turno, agrega que el artículo 167 del CGP, dispone que los hechos notorios, además de ser ciertos, son públicos, y sabidos por el Juzgador y sobre todo, por el común de las personas, los cuales no requieren prueba.

Por lo anterior se evidencia **el hecho superado y la carencia actual de objeto**, al respecto ha dicho el Consejo de Estado Fallo 2486 de 2011: Como las acciones populares se ejercen para evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los derechos colectivos o restituir las cosas a su estado anterior cuando ello fuere posible, y al no existir el edificio en

mención, tampoco existe una actual y efectiva lesión o amenaza a los derechos colectivos invocados por el actor popular en el libelo demandatorio.

Por lo anterior, solicitó que se nieguen las pretensiones del actor ya que contrario a lo afirmado por la parte demandante y como consecuencia de una valoración en conjunto de la totalidad del material probatorio allegado, debe concluirse que a la fecha y desde hace ya varios meses la presunta vulneración de derechos colectivos vulnerados fue extinguida.

6.4. DEFENSORIA DEL PUEBLO:

Señaló que en el caso presente existe la evidencia del **hecho superado**, que impide continuar con el proceso, y se pronuncie. Agrega que la Corte Constitucional ha dicho en varias ocasiones que en aquellas contingencias en las cuales los supuestos de hecho que daban lugar a la eventual amenaza de violación o desconocimiento de derechos constitucionales cesaron, desaparecieron o se superaron, deja de existir objeto jurídico respecto del cual la autoridad judicial en sede constitucional pueda adoptar decisión alguna por cuanto el propósito de la acción consiste justamente en garantizar la protección de los derechos e intereses colectivos, cierta y efectiva del derecho y bajo esas circunstancias, la orden que profiera la autoridad judicial, cuyo objetivo constitucional era la protección efectiva y cierta del derecho presuntamente vulnerado o amenazado, carecerá de sentido, eficacia, inmediatez y justificación (Corte Constitucional, sentencia T-361 de 2020).

6.5. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA – DAPRE-:

Afirma que la línea jurisprudencial es clara en señalar los presupuestos para la declaratoria de **carencia actual de objeto** en tanto que se superó la situación que dio lugar a la interposición de la acción popular, cesó la amenaza o la vulneración de los derechos colectivos comprometidos y procede un análisis de fondo sobre el alcance de los derechos colectivos.

Por último, agrega que de conformidad con las pruebas obrantes en el proceso y los diferentes informes, dan cuenta que el gobierno nacional a través de la Presidencia de la República actuó en el marco de sus funciones constitucionales y legales en aras de preservar el goce al espacio público, desplegando una serie de

acciones a través de la fuerza pública, diálogos nacionales y regionales y mesas de dialogo con los diferentes actores y directivas del paro nacional con lo cual se logró recuperar el espacio público que fue objeto de bloqueos por parte de manifestantes, impidiendo el normal uso y goce del mismo.

6.6. MUNICIPIO DE CALI:

Trae lo dispuesto el artículo 167 del Código General del Proceso, que en su parte final establece que los hechos notorios y las afirmaciones o negaciones indefinidas no requieren prueba. Dicho esto, concluye que en la doctrina y jurisprudencia nacional se encuentra amplia literatura relacionada con el argumento jurídico del **hecho superado**, el cual se fundamenta en que la presunta amenaza o vulneración del derecho colectivo reclamado desaparece o se encuentra superada, tal como ha ocurrido en la Sultana del Valle.

Por lo anterior, concluye que el mecanismo promovido ha perdido inmediatez y de contera la acción ha perdido efectividad al no existir o estar vigentes los hechos que la promovieron, los cuales datan del 28 de abril del 2021, habiéndose superado el 28 de junio con el levantamiento del último punto de bloqueo, que estaba ubicado en sector de Calipso.

En esa dirección, afirma que los motivos que dieron origen a la presente acción popular ya se encuentran superados y para ésta defensa no es válido que se pretenda direccionar la decisión de las sumarias a un hecho futuro e incierto relacionado con la presencia de la Minga Indígena para el mes de diciembre del 2021, toda vez que dicha movilización como se reitera es incierta y no se corresponde con el estallido social que motivó las del 28 de abril del 2021, junto con el pliego de peticiones de dicha movilización entre ellas la reforma tributaria.

6.7. MUNICIPIO DE PALMIRA:

Afirma que la competencia de la Administración municipal de Palmira está limitada a Palmira y su zona rural, en donde el alcalde es la primera autoridad de Policía conforme a lo establecido en el artículo 84 de la Ley 136 de 1994; motivo por el cual es indispensable la concurrencia de la Gobernación y la Nación para lograr afrontar la presente problemática.

Señala que el alcalde municipal no tiene incidencia en la línea de mando del Ejército, ya que este responde al Ministro de Defensa y al Presidente de la República que son autoridades nacionales que están coordinando los operativos adelantados por esta fuerza bajo la figura de la asistencia militar determinada por el Gobierno Nacional.

En resumen, concluye que la administración municipal tomó medidas para garantizar la movilidad reduciendo constantemente los bloqueos en vías públicas y generando medidas y acciones para lograr la total movilidad. Asegura que se capturó personas que obstruían las vías públicas, para garantizar el derecho a la movilidad de los palmiranos y se propició diferentes corredores humanitarios para garantizar el abastecimiento de productos alimenticios dentro del territorio del Municipio de Palmira.

Por último, concluye que en gracia de discusión se configuró la **carencia actual de objeto**, pues a la fecha no se encuentran bloqueadas las vías, suprimiendo los supuestos de hecho y las pretensiones que dieron origen al medio de control.

6.8. DEPARTAMENTO DEL VALLE DEL CAUCA:

Afirma que si bien en el Departamento del Valle del Cauca incluidas la ciudad de Santiago de Cali, desde el 28 de abril de 2021, se presentaron manifestaciones por parte de la ciudadanía en ejercicio del derecho fundamental a la protesta social consagrado en el artículo 37 de la Constitución Política, también lo es que la intensidad y la modalidad para hacerlo resultó afectando de manera grave el ejercicio de algunos derechos fundamentales y colectivos de los habitantes, pues en efecto se limitó la provisión de alimentos y la movilidad entre otros servicios.

Agrega además que el accionante se limita a exponer los hechos acaecidos durante la protestas del Paro Nacional, sin precisar en la actualidad como se encuentran el riesgo sobre las vías públicas, así como tampoco expone las omisiones en las que está incurriendo en la actualidad el Departamento del Valle del Cauca y que se requiere se cumplan a fin de evitar un daño irremediable, pues este no es posible presumirlo por el solo hecho de la afectación al orden público que sufrió el Departamento del Valle del Cauca en meses anteriores, menos cuando en la actualidad no persisten las obstrucciones de ruta en el departamento del Valle del

Cauca y se han implementado corredores humanitarios que garantizan el abastecimiento.

Concluye que **los hechos** que motivaron la interposición de la solicitud a la fecha se **encuentran superados**, comoquiera que en la ciudad de Santiago de Cali y Yumbo, así como en el resto del Departamento del Valle del Cauca no persisten las obstrucciones de ruta, encontrándose garantizados los derechos e intereses colectivos de sus ciudadanos y la Fuerza Publica está brindando protección en las vías.

6.9. UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN:

Solicitó absolver en el presente proceso a la Unidad Nacional de Protección en tanto que las funciones y obligaciones contempladas por la Ley, **no vulneró los derechos colectivos frente a las causas** y circunstancias que generaron el paro nacional, en cuanto a las situaciones específicas de bloqueos y desabastecimiento que se presentaron en la ciudad, no tiene el deber funcional ni operacional para evitar estas acciones, en igual sentido no obra prueba que relacionen una acción u omisión por parte de la UNP, que establezca que vulneró o amenazó los derechos e intereses colectivos de los ciudadanos de la ciudad de Cali.

Afirma que el Gobierno Nacional además de los diálogos, intervenciones, acompañamiento y mediante la fuerza pública ante los excesos en que incurrieron algunos ciudadanos a nivel nacional, utilizaron las acciones pertinentes para levantar los bloqueos en vías públicas y las manifestaciones no pacíficas que estaban generando actos en perjuicio de los derechos fundamentales, toda vez que las marchas se extralimitaron y se tornaron en perjuicio de los derechos colectivos no solo de la ciudad de Cali sino a nivel nacional, las acciones y mecanismos del Gobierno nacional y los diálogos con el comité del paro nacional, permitieron el restablecimiento del orden público en Cali y resto del país y por ende el restablecimiento de los derechos de los ciudadanos.

7. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO:

El Agente del Ministerio Público dentro de la oportunidad legal presentó su respectivo informe, señalando que existen diversos hechos, probados en el proceso o con la connotación de “**notorios**”, que se pueden resumir en los siguientes

puntos: (i) cierre o bloqueo de los accesos y salidas de la ciudad de Santiago de Cali; (ii) cierre o bloqueo permanente y absoluto de vías al interior de la ciudad de Santiago de Cali; (iii) imposibilidad de tránsito de la misión médica, alimentos, combustible, y otros bienes de primera necesidad; (iv) acumulación de basuras y desechos por toda la ciudad, producto de la negativa a permitir el tránsito de los vehículos recolectores; (v) instalación de “peajes” al interior de la ciudad, por parte de manifestantes, quienes exigen el pago de dinero para permitir el tránsito; (vi) uso indebido de armas por parte de organismos del Estado, manifestantes y colectivos ciudadanos; (vii) consecuencia de lo anterior, la puesta en peligro de los derechos colectivos a la salubridad, goce del espacio público, seguridad, entre otros.

Finalmente, como “hecho notorio”, y así lo expresó este despacho el día de la audiencia de pacto de cumplimiento, se tiene que, **se superaron** las expresiones y las situaciones que dieron lugar a la presente acción popular, por lo que se solicita, hacer tal declaración, sin perjuicio de que se exhorte a los demandados y vinculados respetar, en el futuro, los derechos aquí señalados.

II. CONSIDERACIONES

1. COMPETENCIA.

El Tribunal es competente para proferir el presente fallo de conformidad con lo establecido en el art. 125 de la ley 1437, en concordancia con lo establecido en el art. 152.2.

2. PROBLEMA JURÍDICO.

Procederá la Sala a determinar como problema jurídico principal si tal como indica las partes accionadas en el presente asunto ha operado el fenómeno jurídico de hecho superado.

Para ello, se analizarán los presupuestos expuestos en la sentencia de unificación del 04 de septiembre de 2018¹ proferida por el Consejo de Estado, sin que ello

¹ CONSEJO DE ESTADO SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Consejera ponente: STELLA CONTO DÍAZ DEL CASTILLO Bogotá, D. C., cuatro (4) de septiembre de dos mil dieciocho (2018) Radicación número: 05001-33-31-004-2007-00191-01(AP)SU Actor: BERNARDO ABEL HOYOS MARTÍNEZ Demandado: DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA, PALACIO DE LA CULTURA RAFAEL URIBE URIBE DE LA CIUDAD DE MEDELLÍN

omita el deber de esta Sala de Decisión de establecer a través de un análisis de fondo, si hubo o no afectación a los derechos colectivos reclamados y de contera, tomar las decisiones *extra-petita* a que a ello hubiere lugar, dado la connotación social a la que nos enfrentamos en dicha data.

3. ANÁLISIS DE LA SALA.

3.1. Generalidades de la acción popular:

MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL DE LA ACCIÓN POPULAR.

4.1. Normas Constitucionales

La Carta Política estableció en su artículo 88, la institución de las acciones populares, la normativa reseñada refiere:

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

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

Así mismo, definirá los casos de responsabilidad civil objetiva por el daño inferido a los derechos e intereses colectivos”. (Negritas y subrayado del Despacho).

4.2. Normas Legales

Sobre las acciones populares la Ley 472 de 1998, refiere:

***“ARTICULO 2o. ACCIONES POPULARES.** Son los medios procesales para la protección de los derechos e intereses colectivos.*

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

***ARTICULO 4o. DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS.** Son derechos e intereses colectivos, entre otros, los relacionados con:*

- a) El goce de un ambiente sano, de conformidad con lo establecido en la Constitución, la ley y las disposiciones reglamentarias;
 - b) La moralidad administrativa;
- (...)

- d) El goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público;
- e) La defensa del patrimonio público;
- (...)
- g) La seguridad y salubridad pública;
- (...)
- l) El derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente;
- (...)

Igualmente son derechos e intereses colectivos los definidos como tales en la Constitución, las leyes ordinarias y los tratados de Derecho Internacional celebrados por Colombia.

PARAGRAFO. *Los derechos e intereses enunciados en el presente artículo estarán definidos y regulados por las normas actualmente vigentes o las que se expidan con posterioridad a la vigencia de la presente ley.*
(...)

ARTICULO 9o. PROCEDENCIA DE LAS ACCIONES POPULARES. Las acciones populares proceden contra toda acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares, que hayan violado o amenacen violar los derechos e intereses colectivos". (Negritas y subrayado del Despacho).

4.3. Breve generalidades de la acción popular:

El artículo 88 de la Carta Política consagra las acciones populares y las de grupo como mecanismo para buscar la protección de los derechos e intereses colectivos. Estas acciones forman parte de los mecanismos que otorgó la Constitución de 1991 para la protección y la aplicación de derechos, destinados a hacer cumplir a la autoridad la realización de un deber omitido.

La Ley 472 de 1998 que desarrolló el artículo 88 de la Constitución Nacional, determinó este mecanismo para buscar la protección de los derechos e intereses colectivos, relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad pública, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica y otros de similar naturaleza. Las acciones populares están definidas en el artículo 2° de la Ley 472 de 1998 como "los medios procesales para la protección de los derechos e intereses colectivos" con el fin de "evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los derechos e intereses colectivos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible".

En consecuencia, el ejercicio de las acciones populares presupone:

1. Debe tratarse de un derecho o interés colectivo, es decir, de derechos de los que es titular la comunidad, como los derechos a un ambiente sano, el goce del espacio

público, a que las autoridades obren dentro del marco constitucional y legal, a que los bienes públicos se administren con corrección, etc.

2. Dichos derechos e intereses deben haber sufrido lesión o estar amenazadas, a consecuencia de una acción u omisión de las autoridades o de los particulares (artículo 90 Ley 472/98). Contra tales autoridades o personas debe dirigirse la acción (artículo 14 ibídem).

Con fundamento en lo anterior, la Corte Constitucional en repetidas oportunidades ha indicado sobre la finalidad de las acciones populares, lo siguiente:

“Las acciones populares tienen entonces un carácter preventivo, adquiriendo vital importancia el concepto de riesgo y su prosperidad depende de la valoración de la amenaza que se ocasiona a un grupo de personas indeterminadas o a la sociedad en su conjunto como consecuencia de la acción u omisión tanto de los particulares como de las autoridades. Mediante esta acción no se discuten derechos de carácter económico o pecuniario individuales, pues protege derechos cuya titularidad es el conjunto de la sociedad.”²

En este escenario, la garantía de los derechos colectivos en nuestro Estado Social de Derecho, están en cabeza de la Administración o de particulares en casos específicos, por tanto, la omisión en el cumplimiento de la normatividad creada para garantizar condiciones de seguridad y calidad de vida a los ciudadanos, no se puede excusar en el cumplimiento de un término legal, ni en trámites de carácter administrativo que pueden tornarse dispendiosos y dilatorios, mientras los derechos colectivos penden de un hilo, pues se pueden encontrar violados o gravemente amenazados.

4.3.1. EL GOCE DE UN AMBIENTE SANO:

Respecto al ambiente sano, el máximo tribunal de lo contencioso administrativo³ refirió:

“La Constitución de 1991 contiene numerosas disposiciones relativas a la preservación y conservación del ambiente y a la salvaguarda de los elementos naturales que pertenecen al Estado Colombiano y que resultan indispensables para el desarrollo y el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes. El ordenamiento superior establece en este sentido los derechos de las personas a disfrutar de un ambiente sano, así como los deberes que les incumben respecto del mismo; igualmente, diferentes deberes del Estado relativos a la necesidad de garantizar dichos derechos, que se manifiestan en diversos campos de la actuación del aparato estatal y de los particulares. Al respecto, debe destacarse que **el deber de procurar la conservación de la biodiversidad, no solamente se manifiesta en la preservación de la variedad que se encuentra en aquellas zonas que, por su fragilidad, son objeto de protección, sino que dicha obligación debe ser reflejada**

² Auto 234 de 2008 Magistrado Ponente Dr. Mauricio González Cuervo

³ CONSEJO DE ESTADO. Sección Primera. Radicación: 85001-23-31-001-2012-00044-00(AP). Consejera ponente: MARIA CLAUDIA ROJAS LASSO, doce (12) de febrero de dos mil quince (2015).

mediante las actuaciones del Estado en todos los niveles del desarrollo, esto es, en los planos político, económico, social y administrativo. Entre los principios en que se fundamenta la **Política Nacional de Biodiversidad**, aprobada por el Consejo Nacional Ambiental en 1995, se encuentran que la biodiversidad es patrimonio de la nación y tiene un valor estratégico para el desarrollo presente y futuro de Colombia; los beneficios derivados del uso de los componentes de la biodiversidad deben ser utilizados de manera justa y equitativa en forma concertada con la comunidad; estos principios declaran el equilibrio que debe existir entre el desarrollo de una región y la conservación de sus recursos naturales, resultando necesario crear espacios que permitan la ejecución de ambas acciones de manera balanceada, y sustentable". (Negrillas y subrayados de la Sala).

La misma providencia citada en el párrafo inmediatamente anterior, refiere que el medio ambiente conforme la denominada **Constitución Ecológica**, y sobre el particular explicó la Alta Corte:

"El medio ambiente hace parte de lo que la jurisprudencia constitucional ha denominado la Constitución Ecológica, conformada por el conjunto de disposiciones superiores que fijan los presupuestos a partir de los cuales deben regularse las relaciones de la sociedad con la naturaleza y que buscan proteger el medio ambiente para las generaciones presentes y futuras... En este orden de ideas, es importante destacar que el principio de desarrollo sostenible se encuentra consagrado expresamente en el artículo 80 de la Constitución Política, el cual, en su tenor literal dispone: **El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución.** En esta medida, el desarrollo sostenible consiste en la exigencia de utilizar los recursos naturales dentro de determinados parámetros, de forma que se garantice su uso racional, preservándolos en beneficio de las generaciones futuras". (Negrillas y subrayado de la Sala).

La Corte Constitucional en sentencia T-154 de 2013, señaló sobre éste derecho considerado como colectivo que: "La conservación del ambiente no solo es considerada como un asunto de interés general, sino principalmente como un derecho internacional y local de rango constitucional, del cual son titulares todos los seres humanos, "en conexidad con el ineludible deber del Estado de garantizar la vida de las personas en condiciones dignas, precaviendo cualquier injerencia nociva que atente contra su salud". Al efecto, la Constitución de 1991 **impuso al Estado colombiano la obligación de asegurar las condiciones que permitan a las personas gozar de un ambiente sano, y dispuso el deber de todos de contribuir a tal fin, mediante la participación en la toma de decisiones ambientales y el ejercicio de acciones públicas y otras garantías individuales, entre otros**". (Negrillas y subrayado de la Sala).

4.3.2. DE LA MORALIDAD ADMINISTRATIVA.

Ahora bien, sobre el derecho colectivo de la moralidad administrativa el Consejo de Estado realizando una compilación de conceptos de anteriores pronunciamientos de la misma Corporación, precisó sobre este punto:

“18.1. La Sección Tercera en múltiples pronunciamientos ha intentado darle contenido y alcance al derecho colectivo a la moralidad administrativa, para lo cual se ha dicho que existe amenaza o vulneración de este derecho, entre otros, en los siguientes supuestos: cuando la transgresión de la legalidad obedece a finalidades de carácter particular⁴ -noción que la aproxima a la desviación de poder⁵ -; cuando existen irregularidades y mala fe por parte de la administración en el ejercicio de potestades públicas⁶; cuando se desconocen los valores y principios que inspiran la actuación administrativa y que determinan la expedición de las normas correspondientes al tiempo que orientan su adecuada interpretación⁷ -concepción que reconoce la importancia axiológica del ordenamiento, en un contexto eminentemente jurídico que, por tanto, no coincide con el mero desconocimiento de los parámetros éticos y morales aceptados por los asociados⁸ -; cuando se aplique o interprete por parte de una autoridad administrativa un precepto legal o una decisión judicial en un sentido que se aparte de manera ostensible y contraevidente de su correcto entendimiento⁹. También ha dicho la Sala que los intentos de definir la moralidad administrativa no la limitan sino que simplemente la explican, en vista de que en relación con este tipo de conceptos, es el caso concreto el que brinda el espacio para que la norma se aplique y para que se proteja el correspondiente derecho colectivo¹⁰ .”

Bajo ese entendido precisó entonces el órgano de cierre de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa que deben existir determinados supuestos para que se configure la violación, entre aquellos, cuando se divisa la determinación de una voluntad particular semejante a la desviación del poder para el logro de algún objetivo, la mala fe, el desconocimiento de los valores y principios que deben regir la administración pública, el desapego de los valores axiológicos, el desconocimiento de las disposiciones normativas o su correcto entendimiento; conllevando aquellos a que se viole la moralidad de la colectividad, es decir, que hay un sufrimiento en la conciencia colectiva por el actuar de la administración contrario al deber ser y al respeto por los ciudadanos.

En los términos de la jurisprudencia unificada¹¹, para que se configure la trasgresión de la moralidad administrativa *“desde el punto de vista del interés colectivo tutelable*

⁴ Consejo de Estado. Sección Tercera, sentencia de 4 de noviembre de 2004, radicación N° 2500023240002003 (AP-2305) 01.

⁵ Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia del 31 de octubre de 2002, radicación N° 5200123310002000105901 (AP-518). C.P. Ricardo Hoyos Duque.

⁶ Consejo de Estado. Sección Tercera, 13 de febrero de 2006, radicación: 190012331000200301594 01, C.P. Germán Rodríguez Villamizar.

⁷ Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia del 2 de junio de 2005, radicación N° 2500023270002003 (AP-00720) 02., C.P. Dra. Ruth Stella Correa. También, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia del 26 de octubre de 2006, radicación N° 7600123310002004 (AP-01645) 01.

⁸ Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia del 21 de febrero de 2007, radicación N° 4100123310002004 (AP-00690) 01 C.P. Enrique Gil Botero.

⁹ Consejo de Estado. Sección Tercera, sentencia de 22 de agosto de 2007. Radicación: 6800 1231500020030022801, C. P. Ramiro Saavedra Becerra.

¹⁰ Consejo de Estado. Sentencia de 16 de mayo de 2007, expediente: AP 2002- 2943. C.P. Ramiro Saavedra Becerra. "Es claro que tratándose de conceptos generales y abstractos que acusan la falta de concreción (como buena fe, equidad, corrección, etc.) las nociones que acompañan su aplicación han de estar referidas al caso concreto que motiva su innovación.

¹¹ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 13 de febrero de 2018, radicación nro. 25000-23-15-000-2002-02704-01(SU), C.P. William Hernández Gómez.

a través de la acción popular, es necesario que se demuestre el elemento objetivo que alude al quebrantamiento del ordenamiento jurídico y el elemento subjetivo relacionado a la comprobación de conductas amañadas, corruptas, arbitrarias, alejadas de la correcta función pública”.

4.3.3. GOCE AL ESPACIO PÚBLICO

La Constitución Política en su artículo 82, establece que es un deber del Estado velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular. Así mismo, la Constitución Política también consagra, entre otros derechos colectivos, el de circular libremente por el territorio nacional¹²; al uso y goce de los bienes de uso público, como la infraestructura dispuesta para el tránsito y la movilidad de las personas, así como la correlativa obligación del Estado de garantizar la integridad del espacio público y su destinación al uso común¹³ y a la especial protección del Estado en materia de producción de alimentos¹⁴ y medicamentos.

A su turno, se trae a colación la definición que ha otorgado la Corte Constitucional al definirla como el “conjunto de inmuebles públicos y los elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados, destinados por su naturaleza y por su uso o afectación, a la satisfacción de necesidades urbanas colectivas que trascienden, por tanto, los límites de los intereses individuales de los habitantes” (Sentencia SU-360/99)

¹² “Artículo 24. Todo colombiano, con las limitaciones que establezca la ley, tiene derecho a circular libremente por el territorio nacional, a entrar y salir de él, y a permanecer y residenciarse en Colombia”.

¹³ “Artículo 82. Es deber del Estado velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular. [...]”.

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

Artículo 102. El territorio, con los bienes públicos que de él forman parte, pertenecen a la Nación”.

La Ley 105 de 30 de diciembre de 1993, en el literal c. del artículo 2.º. establece lo siguiente: “c. De la libre circulación: De conformidad con los artículos 24 y 100 de la Constitución Política, toda persona puede circular libremente por el territorio nacional, el espacio aéreo y el mar territorial, con las limitaciones que establezca la ley.

Por razones de interés público, el Gobierno Nacional podrá prohibir, condicionar o restringir el uso del espacio aéreo, la infraestructura del transporte terrestre de los ríos y del mar territorial y la navegación aérea sobre determinadas regiones y el transporte de determinadas cosas.

En caso de conflicto o insuficiencia de la infraestructura del transporte, el Estado preferirá el servicio público colectivo del servicio particular”.

¹⁴ Constitución Política de Colombia. “Artículo 65. La producción de alimentos gozará de la especial protección del Estado. Para tal efecto, se otorgará prioridad al desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, así como también a la construcción de obras de infraestructura física y adecuación de tierras.

De igual manera, el Estado promoverá la investigación y la transferencia de tecnología para la producción de alimentos y materias primas de origen agropecuario, con el propósito de incrementar la productividad”.

Colofón a lo expuesto y partiendo de la definición dada por la Corte Constitucional, en relación con este derecho colectivo, el Consejo de Estado ha explicado¹⁵:

Sobre la base de la anterior definición, en el inciso segundo de la misma norma se señaló que: “constituyen el espacio público de la ciudad las áreas requeridas para la circulación, tanto peatonal como vehicular, las áreas para la recreación pública, activa o pasiva, para la seguridad y tranquilidad ciudadana, las franjas de retiro de las edificaciones sobre las vías, fuentes de agua, parques, plazas, zonas verdes y similares, las necesarias para la instalación y mantenimiento de los servicios públicos básicos, para la instalación y uso de los elementos constitutivos del amoblamiento urbano en todas sus expresiones, para la preservación de las obras de interés público y de los elementos históricos, culturales, religiosos, recreativos y artísticos, para la conservación y preservación del paisaje y los elementos naturales del entorno de la ciudad, los necesarios para la preservación y conservación de las playas marinas y fluviales, los terrenos de bajamar, así como de sus elementos vegetativos, arenas y corales y, en general, por todas las zonas existentes o debidamente proyectadas en las que el interés colectivo sea manifiesto y conveniente y que constituyan, por consiguiente, zonas para el uso o el disfrute colectivo”. (se resalta)

4.3.4. DEFENSA DEL PATRIMONIO PÚBLICO:

Este derecho colectivo (art. 88 C.P.) y principio constitucional ostenta la doble connotación y que es entendido como la gestión eficiente y eficaz de los bienes públicos, que resulta de los principios de la función administrativa, particularmente los de eficacia, economía y moralidad¹⁶, (artículo 209 de la Constitución) y del control fiscal a partir de criterios financieros, operativos y de resultados (artículo 268.1 de la Constitución). “Se trata entonces de abogar por la integridad y fortalecimiento de un patrimonio público dinámico, eficiente y eficaz, en la senda de la gestión estatal que por principio debe privilegiar el interés general sobre el interés particular; lo que equivale a decir que: la mejor manera de preservar y fortalecer el patrimonio público se halla en la acción programática, que no en la mera contemplación de unos haberes “completos” pero inertes”¹⁷.

El Consejo de Estado¹⁸ que ha sostenido que la amenaza o vulneración del derecho a la moralidad administrativa puede, en algunos casos, comportar conjuntamente la de otros derechos colectivos, como sucede con la defensa del patrimonio público;

¹⁵ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia del 5 de julio de 2018. C.P. Carlos Alberto Zambrano Barrera. Expediente radicación nro. 20001 23 31 000 2010 00478 01.

¹⁶ Es por ello que la jurisprudencia ha resaltado el nexo que existe entre la moralidad administrativa y la protección del patrimonio público: Consejo de Estado, Secc. 3, Sentencia de 17 de junio de 2001, exp Ap- 166; Secc. 1, Sentencia del 19 de febrero de 2004, rad. 52001-23-31-000-2002-00559-01(AP).

¹⁷ Corte Constitucional, sentencia C-840/01.

¹⁸ Sección Tercera. Fallo de 17 de junio de 2001 [Rad. AP-166]. MP. Alier Hernández Enríquez. En esta oportunidad se indicó que “De modo general, tal vez teóricamente pueda imaginarse un daño a la moralidad administrativa aislado de sus consecuencias; sin embargo, en la práctica, es difícil concebir un evento en que la administración se separe de los imperativos del principio de la moralidad sin afectar otros derechos colectivos como el de la defensa del patrimonio público, el de la libre competencia económica, el de la seguridad pública o el de la prevención de desastres técnicamente previsibles, entre otros”.

situación que ilustra, por regla general y dejando a salvo las excepciones del caso, una relación de conexidad, “inescindibilidad”¹⁹ o de “causa-efecto”²⁰ entre aquellos, en cuanto atañe a su

En reciente providencia, el Consejo de Estado²¹ señaló:

Ello se explica porque en los términos de los artículos 88 y 209 de la Constitución Política, la moralidad administrativa y la defensa del patrimonio público gozan de una doble naturaleza, en tanto son principios²² infranqueables a los que debe ceñirse la actividad de la administración y derechos colectivos inalienables²³ que, integrados a la solidaridad, como valor fundante del Estado social de Derecho –art. 2º- y participación –art. 40-, hacen de la acción popular un mecanismo de verdadero y efectivo control constitucional para su protección –art. 88-²⁴.

De aquí que, a través de la acción popular se pretende corregir las irregularidades que lesionan principios rectores de la actividad administrativa, conjurando oportunamente hechos u omisiones capaces de generar daños colectivos a la moralidad y al patrimonio público con el fin de superarlos, no se trata de que el juez popular realice un juicio de legalidad formal, como quedó dicho, pues ello le corresponde al juez de nulidad, sino que propenda por la protección de la moralidad administrativa y la defensa del patrimonio público sin los límites de las acciones ordinarias²⁵.

(...)

Igual ocurre, respecto de la protección del derecho colectivo a la defensa del patrimonio público, pues éste sólo se ve afectado, cuando la administración o el particular que administran recursos públicos los manejan indebidamente, bien porque lo hagan en forma negligente o porque se destinen a gastos diferentes a los expresamente señalados en la norma,²⁶ siempre bajo la comprobación de que la conducta descuidada, negligente o imperita, afecte el núcleo de ese derecho, aspecto que reside en la realización de los fines del Estado.

¹⁹ Sección Tercera. Fallo de 12 de octubre de 2006 [Rad. 15001-23-31-000-2004-00857-01(AP)]. MP. Ruth Stella Correa Palacio.

²⁰ Sección Quinta. Fallo de 24 de julio de 2003 [Rad. 73001-23-31-000-2002-0636-01(AP-606)]. MP. Denise Duviau de Puerta; Sección Tercera. Fallo de 15 de agosto de 2007 [Rad. 88001-23-31-000-2005-00004-01(AP)]. MP. Ruth Stella Correa Palacio.

²¹ Consejo de Estado, SECCIÓN TERCERA- SUBSECCIÓN A - Consejero Ponente: JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ, providencia del dos (2) de julio de dos mil veintiuno (2021) Radicación: 20001-23-31-000-2010-00527-01 (AP)

²² “ARTÍCULO 209. La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.

Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley”.

²³ “ARTÍCULO 88. La ley regulará las acciones populares para la protección de los derechos e intereses colectivos, relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad públicos, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica y otros de similar naturaleza que se definen en ella.

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

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

²⁴ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 2 de diciembre de 2013, expediente AP 20050213001.

²⁵ Ibidem

²⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del AP – 163 de 2001.

4.3.5. LA SEGURIDAD Y SALUBRIDAD PÚBLICA

La Corte Constitucional en sentencia T-579 de 2015, respecto a este derecho colectivo refirió:

*“El Consejo de Estado ha definido la **salubridad pública** como “la garantía de la salud de los ciudadanos” e implica “obligaciones que tiene el Estado de garantizar las condiciones mínimas que permitan el desarrollo de la vida en comunidad (...) Estos derechos colectivos están ligados al control y manejo de las situaciones de índole sanitario, para evitar que tanto en el interior como en el exterior de un establecimiento o de determinado lugar se generen focos de contaminación, epidemias u otras circunstancias que puedan afectar la salud y la tranquilidad de la comunidad y en general que afecten o amenacen el estado de sanidad comunitaria”.* (Negrillas y subrayado del Despacho).

Estos derechos colectivos están concadenados con las condiciones que hacen posible una vida digna y duradera, entre otras cosas, por la situación fáctica descrita en el escrito de demanda, ya que como los andenes contiguos al cruce objeto de la presente acción constitucional no cuentan con ninguna condición técnica para el acceso, lo que implica peligro para la integridad física y la vida de las personas, en especial de personas en especiales condiciones (como por ejemplo los ancianos y una madre con su hijo) las cebras no están debidamente demarcadas, terminan en muros de contención y en lo concerniente a los semáforos peatonales el sistema de sonido para las personas invidentes no funciona.

4.3.6. DERECHO A LA SEGURIDAD Y PREVENCIÓN DE DESASTRES PREVISIBLES TÉCNICAMENTE.

Sobre este derecho colectivo, el órgano de cierre de la jurisdicción contencioso administrativa²⁷, indicó:

*“Proclamado por el **literal I) del artículo 4º de la ley 472 de 1998**, este derecho, orientado a precaver desastres y calamidades de origen natural o humano, busca garantizar por vía de la reacción -ex ante- de las autoridades la efectividad de los derechos y bienes jurídico reconocidos por la Constitución a las comunidades y a las personas la conservación de las condiciones normales de vida en un territorio”*

*Por esto demanda de **los entes públicos competentes la adopción de las medidas, programas y proyectos que resulten necesarios y adecuados para solucionar de manera efectiva y con criterio de anticipación** (y no solo de reacción posterior a los desastres, como es habitual en las actuaciones de policía administrativa) **los problemas que aquejan a la comunidad y que amenazan su***

²⁷ CONSEJO DE ESTADO. Sección Primera. Radicación: 13001-23-31-000-2011-00315-01. Consejero Ponente: ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS, dieciocho (18) de mayo de dos mil diecisiete (2017).

bienestar, integridad o tranquilidad y que resultan previsibles y controlables bien por la simple observación de la realidad, bien por medio de la utilización de las ayudas técnicas de las que hoy dispone la Administración Pública. De ahí que esta Sección haya destacado el carácter preventivo de este derecho haciendo énfasis en su vocación de “evitar la consumación de los distintos tipos de riesgo que asedian al hombre en la actualidad”, ya no solo naturales (v. gr. fuego, deslizamientos de tierra, inundaciones, sequías, tormentas, epidemias, etc.), sino también –cada vez más– de origen antropocéntrico (v.gr., contaminación del ambiente, intoxicaciones o afectaciones a la salud, destrucción o afectación de la propiedad privada o pública por accidentes, productos, actividades o instalaciones).

Pese al talante preventivo de este derecho colectivo, nada obsta para que su amparo pueda presentarse también ante situaciones que ya no solo constituyen riesgos sino vulneraciones concretas de los derechos e intereses reconocidos por la Constitución y la ley a la comunidad y a las personas que la conforman, y que, por ende, ameritan la intervención del Juez Constitucional. En últimas, tanto la prevención como la protección, corrección y restitución de estos derechos frente a situaciones que los afectan constituyen objetivos propios de las acciones populares; a las que, como se mencionó líneas arriba, es inherente una dimensión preventiva, protectora, reparadora y restitutoria de los derechos que amparan.

De acuerdo con lo señalado por la jurisprudencia de esta Corporación, el derecho a la seguridad pública ha sido definido como “parte del concepto de orden público (...) concretado en las obligaciones que tiene el Estado de garantizar condiciones mínimas que permitan el desarrollo de la vida en comunidad (...) Su contenido general, implica, de acuerdo con la jurisprudencia citada, en el caso de la seguridad, la prevención de los delitos, las contravenciones, los accidentes naturales y las calamidades humanas”. Supone, entonces, una Administración Pública activa, técnica y comprometida con la asunción permanente de sus responsabilidades y con el monitoreo constante de aquellos ámbitos de la vida diaria que están bajo su cargo, como presupuesto de la actuación anticipada o preventiva (y también reactiva) que instaure como estándar de sus actuaciones. No se puede olvidar que es misión de las autoridades realizar las acciones y adoptar las medidas que resulten indispensables para garantizar la vida e integridad de los residentes en Colombia en su vida, honra, bienes y, en general, el conjunto de derechos de los que son titulares; para lo cual es esencial su compromiso con la prevención de situaciones de amenaza o vulneración de esos derechos, en especial cuando ellas son susceptibles de ser anticipadas mediante la fiscalización permanente de la realidad y la adopción oportuna de las medidas pertinentes para asegurar la efectividad de los derechos, bienes e intereses de la comunidad y de sus miembros. Todo ello, lógicamente, en un marco de razonabilidad y de proporcionalidad, pues mal puede suponer la imposición a la Administración de obligaciones imposibles de cumplir por razones técnicas, jurídicas, económicas o sociales”. (Negritas y subrayado del Despacho).

5. CASO CONCRETO:

Nos encontramos en una presunta afectación de derechos colectivos de algunos ciudadanos principalmente, habitantes de la ciudad de Santiago de Cali, que solicitaron la protección efectiva de sus derechos e intereses colectivos a la **seguridad y salubridad** pública, al goce de un **ambiente sano**, el goce del **espacio público** y la utilización y defensa de los bienes de uso público, el derecho a la seguridad, prevención de desastres previsibles técnicamente y a

la moralidad administrativa, analizados de forma breve con antelación.

Para lo anterior, se pasará a determinar los hechos que se encuentran acreditados en el expediente y que, además, revisten de notoriedad, por ser conocido directamente por cualquiera que se halle en capacidad de observarlo debido a su amplia difusión²⁸ como tales son los graves hechos de alteración del orden público interno que aquí se relacionan. Valga resaltar, que ha sido pacífica la jurisprudencia del Consejo de Estado en señalar ‘el hecho notorio’ además de ser cierto, es público, y sabido del juez y del común de las personas que tienen una cultura media²⁹³⁰.

5.1. Contextualización social que originó el Paro Nacional:

Colombia, como todos los países del mundo no estaba preparada para afrontar la crisis económica y social generada por la pandemia Covid-19. Según el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (Dane) el porcentaje de personas clasificadas como **pobres para el año 2020** respecto al total de la población nacional fue 42,5%, lo que significó un aumento de 6,8 puntos porcentuales (pps) frente a la cifra de 2019 (35,7%) (fuente Rueda de prensa Pobreza monetaria - año 2020 DANE)

Así mismo, según el DANE el índice de **desempleo** a nivel nacional en el trimestre febrero-abril 2021 fue de 15.1%⁸., el desempleo ha afectado particularmente a mujeres con una tasa del 19,9% (8.3% más en comparación con los hombres) y jóvenes con una tasa del 18,1%.

Por otra parte, según la Comisión Interamericana de Derechos Humanos otra situación que generó la problemática social fue que según “el Programa Mundial de Alimentos (PMA) estimó que, en enero de 2021, **casi la mitad de la población colombiana (48%) estaba en una situación de inseguridad alimentaria**¹². De

²⁸ Corte Constitucional, auto 035 de 1997, M.P. Carlos Gaviria Díaz.

²⁹ “Original de la cita: “Consejo de Estado, Sección Segunda, sentencia del 27 de noviembre de 1995, Exp. 8045, C.P. Diego Younes Moreno. En idéntica dirección, el profesor HERNANDO DEVIS ECHANDÍA existe notoriedad de un determinado hecho y por lo tanto se debe eximir de prueba a aquél hecho ‘cuando en un medio social donde existe o tuvo ocurrencia y en el momento de su apreciación por el juez, sea conocido generalmente por las personas de cultura media en la rama del ser humano a que corresponda, siempre que el juez pueda conocer esa general o especial divulgación de la certeza del hecho, en forma de que no le deje dudas sobre su existencia presente o pasada’ En HERNANDO DEVIS ECHANDÍA, ‘Teoría General de la Prueba Judicial’, T. I, Ed. Víctor de Zaballa, Buenos Aires, 1970, p. 231”.

³⁰ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 14 de septiembre de 2016, exp. 25000232600020010182502 (34.349), CP: Hernán Andrade Rincón.

acuerdo con el PMA, esto es corroborado por los datos más recientes del Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE), “que indican que en el trimestre noviembre 2020-enero 2021 sólo 68% de las personas reportaron comer tres o más veces al día, mientras que 90% lo hacía antes de la pandemia.

En 2021, el Instituto Nacional de Salud registró 6.511 casos de niñas (46,3%) y niños (53,7%) menores de cinco años con desnutrición, lo que representó un aumento del 19,2% con respecto a 2020. La prevalencia para 2021 fue de 0,11 por cada 100 menores de 5 años. El 16% de las niñas y niños con desnutrición en 2021 pertenece a pueblos indígenas.”

En conclusión, 3,6 millones de personas engrosaron la situación de **pobreza monetaria**, pues en 2019 la cifra era de 17,4 millones y en 2020 la cifra ascendió a 21,02 millones de personas.

Principalmente fue con ocasión a la **creciente desigualdad y pobreza** que se generó la problemática social que ocasionó el estallido social y que inició el 28 de abril de 2021 con ocasión al proyecto de reforma tributaria y reforma a la salud presentados por el gobierno nacional.

Se conformó entonces un **Comité Nacional del Paro** compuesto por sectores sindicales, sociales y de derechos humanos, presentó al Gobierno sendas peticiones justas, como por ejemplo, entre otras, el cumplimiento del Acuerdo de Paz, la implementación de las normas en materia de garantías para la defensa de los derechos humanos; el cumplimiento de una serie de garantías para el ejercicio del derecho a la protesta social, la formalización laboral y la seguridad social, garantizar el derecho a la salud y los derechos laborales del personal de salud; tramitar en el Congreso de la República los proyectos de ley anticorrupción; adoptar una política de reforma agraria integral; garantías de acceso a la tierra para las mujeres campesinas.

Producto de dichas demandas, el Comité Nacional del Paro convocó el 28 de abril a la gran marcha nacional, a la cual acudió un sin número de ciudadanos que reclamaron las justas peticiones, particularmente contra la reforma tributaria y a la salud. A pesar que la gran marcha nacional estaría programada para dicha data, las manifestaciones se prolongaron por varios días y meses.

Finalmente, **el Gobierno Nacional retiró el 2 de mayo de 2021 el proyecto de ley de reforma tributaria y el 19 de mayo de 2021 el proyecto de ley presentado el 20 de julio de 2020 de reforma al sistema de salud**, lo que posibilitó una mesa de diálogo y un acuerdo entre el Gobierno Nacional y el Comité del Paro Nacional.

A pesar de lo anterior y que el Comité Nacional del Paro anunciara el 15 de junio de 2021 que suspendía temporalmente sus jornadas de movilización convocadas regularmente, las manifestaciones continuaron, siendo el Departamento del Valle del Cauca y su capital una de las locaciones más afectadas.

5.2. Hechos probados:

Es un hecho notorio que el 28 de abril de 2021, el Comité Nacional del Paro convocó a una movilización nacional de protesta a la cual acudieron miles de personas a nivel nacional y que tenía como principal propósito refutar y manifestar el descontento contra el **proyecto de ley de reforma tributaria** que presentó el Ministro de Hacienda y Crédito Público al Congreso el 15 de abril de 2021 y que posteriormente conllevó a que el Gobierno Nacional retirara el proyecto de ley, indicando que tramitaría un nuevo proyecto.

También, es un hecho notorio que dicha convocatoria que se denominó “Paro Nacional del 28 de abril” se transformó rápidamente en una movilización prolongada por varios días e incluso meses y que generó un sin número de bloqueos no solamente en la ciudad de Santiago de Cali y el Departamento del Valle del Cauca, sino a nivel nacional. Según el informe presentado por la Defensoría del Pueblo a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)³¹ en el capítulo No. 2 denominado “Paro Nacional y los actos de protesta entre abril y junio de 2021” se desprende lo siguiente:

Que los bloqueos u obstrucción a las vías se mantuvieron desde el día 28 de abril hasta la fecha de presentación del informe (3 de junio de 2021) de manera permanente en la mayoría de departamentos del país para un total de 3.144 eventos, **bloqueos u obstrucciones de vías** a nivel nacional, tal como lo demuestra la siguiente imagen:

³¹ <https://www.defensoria.gov.co/public/minisite/protestasocial/assets/informe-visita-cidh.pdf>

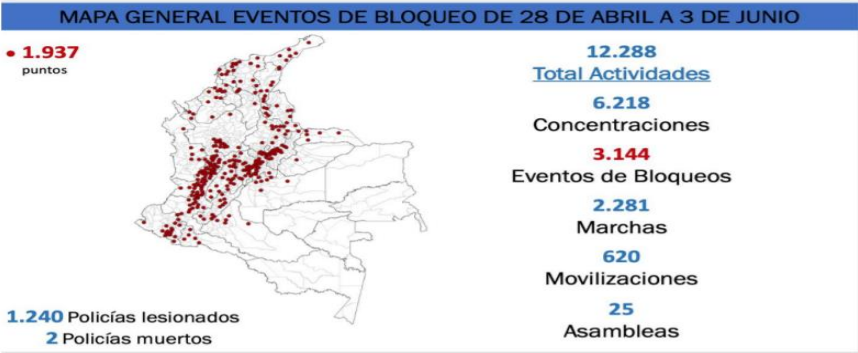


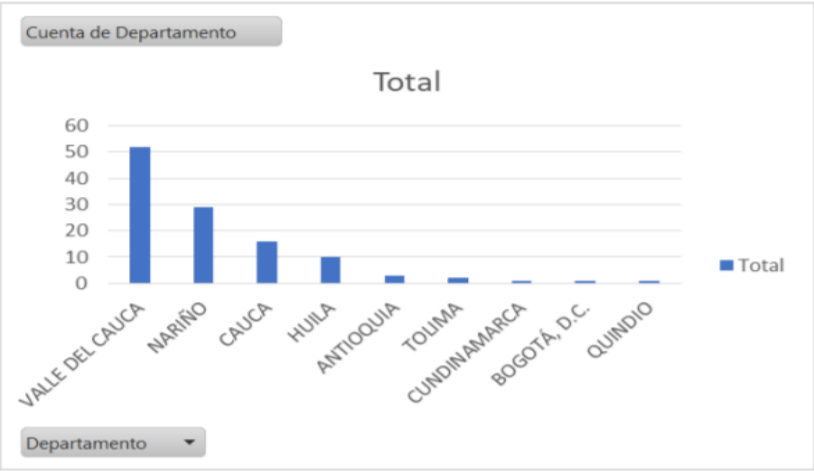
Imagen tomada del informe presentado por la Defensoría del Pueblo a la CIDH

Que se reportó por parte de la Policía Nacional 1.937 vías bloqueadas a nivel nacional, incluyendo vías nacionales, secundarias y terciarias y que, además, la mayor parte de los bloqueos de vías primarias y secundarias se concentraron en la región del suroccidente (Valle del cauca) y el centro del país (Cundinamarca, Bogotá y Boyacá). Así mismo, refiere el mencionado informe que la duración de los bloqueos realizados entre el 28 de abril y el 4 de junio, han tenido una duración superior a una semana (7 días) y, que por su duración, los **bloqueos** pueden clasificarse de la siguiente manera:

DURACIÓN DE LOS BLOQUEOS	NÚMERO DE PUNTOS DE BLOQUEO
Entre 1 y 3 días	1.776
Entre 4 y 6 días	46
Más de 7 días	115
Total puntos de bloqueo entre el 28 de abril Y el 4 de junio:	
1.937	

Imagen tomada del informe presentado por la Defensoría del Pueblo a la CIDH

Por región, los departamentos más afectados por los **bloqueos** con continuidad mayor a una semana (que son los que han generado mayores afectaciones a los derechos de la ciudadanía) son Valle del Cauca, Nariño, Cauca y Huila, esto es, el suroccidente colombiano, se pueden analizar con la siguiente gráfica:



También es un hecho notorio y así se debe dejar expresamente contemplado en esta sentencia que los bloqueos y cierres de vías generaron desabastecimiento y pérdida de alimentos afectando en algunos casos el disfrute del derecho a la alimentación, a la salud y al derecho a la libre locomoción dado las graves afectaciones de orden público.

Igualmente, el informe rendido por la Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos³² dan cuenta del alcance irrepetible que tuvo el denominado paro nacional frente a los casos de muertes y esto dijo:

En particular, entre el 28 de abril y el 31 de julio, la Oficina recibió información sobre alegaciones de muertes de 63 personas en el contexto de las protestas. Del total de alegaciones, la Oficina verificó 46 casos, 4 casos se encuentran aún en proceso de verificación y en 13 casos la Oficina consideró que no había información concluyente para determinar si las muertes tuvieron lugar en el contexto de las protestas. De los casos verificados, 44 víctimas eran civiles y dos eran policías. De la información recopilada y analizada por la Oficina, existen motivos razonables para afirmar que, de los 46 casos verificados, en al menos 28 casos los presuntos perpetradores habrían sido miembros de la Fuerza Pública, 10 habrían sido actores no estatales, mientras que en ocho casos la Oficina no obtuvo información suficiente para identificar al presunto perpetrador. (ver grafica):



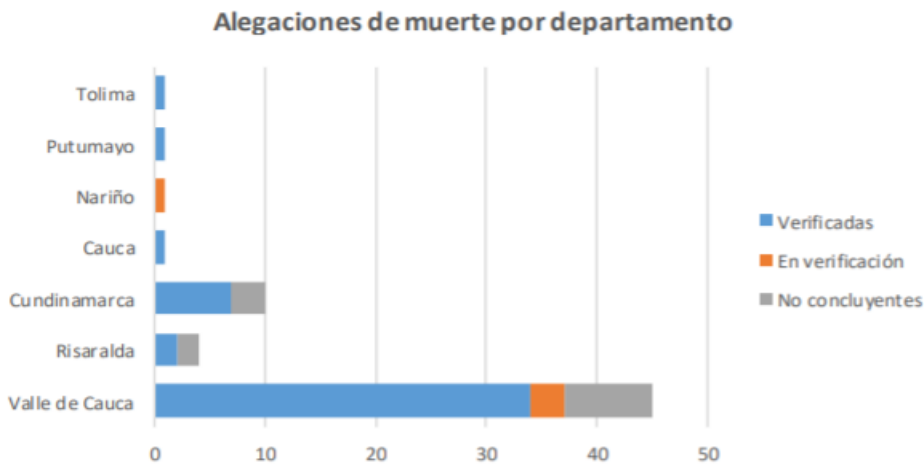
Gráfica 2. Casos verificados de muertes por presunto perpetrador. Elaboración propia.

Agrega además que según el Gobierno Nacional, “del 28 de abril al 30 de junio, se realizaron **12.478 actividades de protesta social en 860 municipios** de los 32 departamentos del país. El Gobierno Nacional calificó como pacíficas 11.060 manifestaciones –el 89% de ellas, y consideró que en 1.418 ocasiones (11%), se presentaron disturbios y acciones violentas en los que intervino el Escuadrón Móvil Antidisturbios de la Policía Nacional (ESMAD). Desde los primeros días de la movilización, la respuesta de la Fuerza Pública incluyó la intervención del ESMAD y se reportaron alegaciones de uso innecesario o desproporcionado de la fuerza y

³² <https://www.hchr.org.co/index.php/informes-y-documentos/documentos/10246-documento-lecciones-aprendidas-paro-nacional-colombia-2021-juliette-de-rivero-representante-de-la-alta-comisionada>

graves violaciones a los derechos humanos. Según la información del Puesto de Mando Unificado (PMU), del total de actividades que se registraron en los tres primeros días del Paro, el ESMAD intervino el 28 de abril en el 65% de ellas, el 29 de abril en el 85%, y el 30 de abril en el 56%²⁶ . Esta respuesta generó el rechazo de las personas manifestantes, quienes exigieron, con el Comité Nacional del Paro, garantías para la protesta pacífica. La reforma policial y la eliminación del ESMAD se transformaron en la demanda principal de los jóvenes manifestantes de las denominadas “primeras líneas”. En varios puntos del país, se instalaron bloqueos o puntos de concentración que impidieron el transporte de y acceso a bienes y el movimiento de personas”

Indica que **el 71% de los casos de muertes** habrían sucedido en el departamento del Valle (ver Gráfica 3)



Gráfica 3. Alegaciones de muertes por departamento. Elaboración propia.

De ahí que la Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, hubiese emitido, entre otras, las siguientes **conclusiones y recomendaciones** al Estado Colombiano:

212. De la información recopilada y analizada por la Oficina, hay razones fundadas para sostener que, en el contexto del Paro Nacional, se habrían cometido **violaciones a los derechos humanos**, tales como el uso innecesario o desproporcionado de la fuerza que resultaron en privaciones arbitrarias de la vida y las violaciones a la integridad y seguridad personal, así como las detenciones arbitrarias, la violencia sexual y de género, y actos de discriminación y racismo. En algunos de estos casos, las víctimas eran indígenas y afrodescendientes, periodistas y personas defensoras de derechos humanos.

213. La represión de la protesta y el uso de la fuerza innecesario y/o desproporcionado por las autoridades contra manifestantes pacíficos en el marco del Paro Nacional, habrían resultado en graves violaciones a los derechos humanos. En algunos casos las víctimas no participaban en las protestas. En la

práctica, es necesario reforzar los métodos de gestión democrática de la protesta en el país, para asegurar de forma efectiva el pleno ejercicio y goce del derecho de reunión pacífica. Este derecho debe ser protegido de manera proactiva por el Estado, incluso con relación a acciones cometidas por terceros.

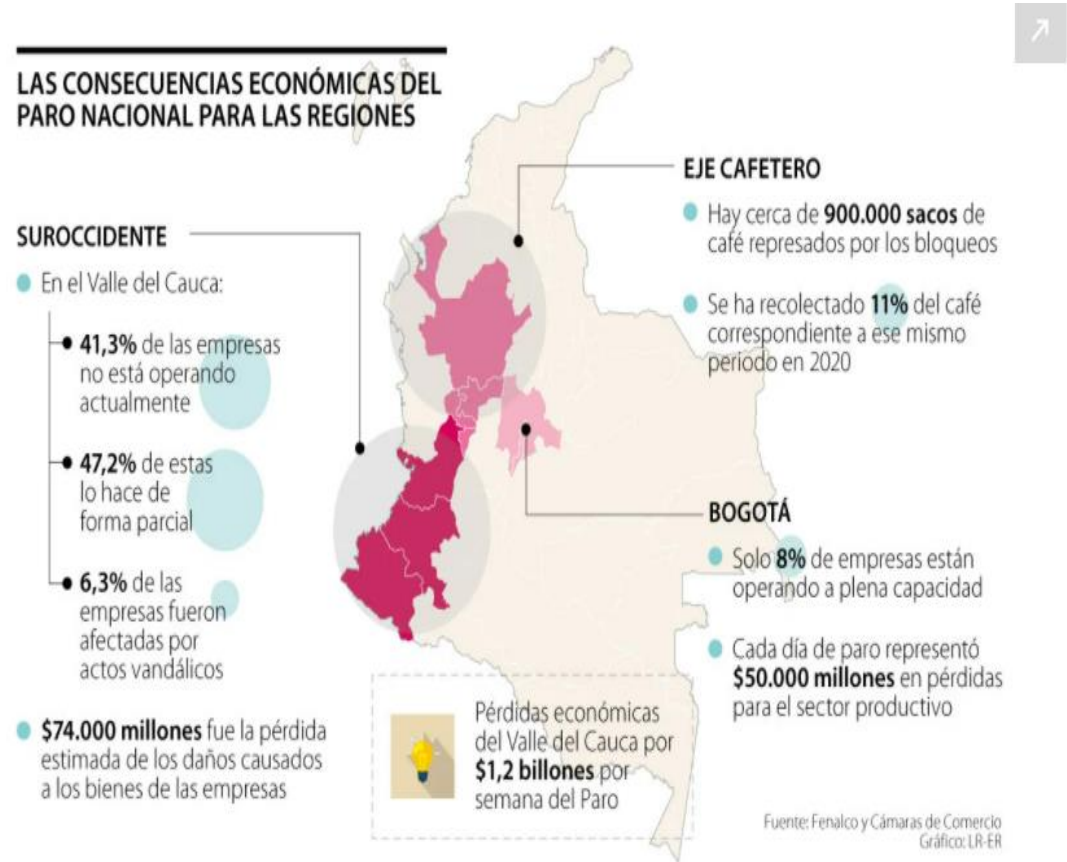
214. El Estado colombiano debe tomar todas las medidas y acciones necesarias para asegurar que las autoridades encargadas de la gestión de las manifestaciones, en particular la Fuerza Pública, solo recurran a la dispersión de las manifestaciones en estricta observancia de los normas y estándares del derecho internacional de los derechos humanos. **El diálogo** debe convertirse en la base de la gestión de las manifestaciones y se debe evitar la estigmatización de la protesta. Esto requiere un cambio profundo de la cultura institucional de gestión de las manifestaciones en Colombia. Como ha recomendado el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas “los agentes del orden deberían tratar de reducir la tensión de las situaciones que podrían dar lugar a violencia. Tienen la obligación de agotar los medios no violentos y advertir previamente si es absolutamente necesario utilizar la fuerza”.

Igualmente se tiene evidenciado y así se indica en el mismo informe presentado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos que “del 28 de abril al 10 de septiembre, se reportaron **2.049 bienes privados destruidos** (491 establecimientos comerciales, **463 oficinas bancarias, 4445 cajeros automáticos, 318 ambulancias**, entre otros), **2.492 bienes públicos destruidos** (1.416 de transporte, 277 estaciones de transporte, 179 infraestructuras gubernamentales, 30 bienes culturales, entre otros), **787 bienes policiales destruidos**

Así mismo, concretamente en la ciudad de Cali según se informó por parte del Ministerio de Defensa del 28 de abril al 16 de mayo de 2021 (carpeta 076 Share Point), se tenían reportado solo en dicha ciudad, **272 bloqueos, 494 civiles lesionados, 207 uniformados lesionados** y la siguiente afectación a la infraestructura:

- 63 afectaciones a establecimientos públicos
- 27 afectaciones a entidades bancarias
- 63 vulneraciones a estaciones de servicio
- 7 infraestructuras gubernamentales
- 61 cámaras de vigilancia
- 11 CAIs de la Policía Nacional
- 3 estaciones de Policía
- 79 vehículos gubernamentales.

Por otra parte, en cuanto a los daños económicos en el informe periodístico del diario La República, se indicó que las empresas del Valle del Cauca fueron las más afectadas en el paro nacional, estimando que, durante cada semana, las **pérdidas económicas** en el PIB del departamento sean de \$1,2 billones, según se muestra:



Como se observa, resalta con suficiente claridad la gravedad de los hechos suscitados con ocasión al paro nacional que inició el 28 de abril de 2021 y que estuvo latente, por lo menos en el Departamento del Valle del Cauca, hasta el 28 de junio de 2021, fecha en la cual se levantó el último bloqueo³³ ubicado en el barrio Calipso ubicado en la ciudad de Cali.

Así lo indicó el Despacho del Magistrado Ponente en providencia No. 138 del 29 de junio de 2021, al indicar:

En el mismo contexto, se tiene conocimiento a través de informes periodísticos que "según la Administración, a las 4 de la tarde de este **28 de junio, se hará la entrega de Calipso y Puerto Madera** que es un solo punto. Ya no tenemos bloqueos", dijo el comandante de la Policía Metropolitana de Cali, brigadier general Juan Carlos León"

Así pues, se debe de resaltar que es un hecho notorio que en la actualidad no existen bloqueos ni en el Municipio de Cali ni en las vías del Departamento del Valle del Cauca, sin desconocer, se reitera, que si los hubo. Recuérdese, que según la interpretación finalista del art. 167 del CGP, los hechos notorios, además de ser ciertos, son públicos, y sabidos por el Juzgador y sobre todo, por el común de las personas, los cuales no requieren prueba.

En consecuencia, se encuentra acreditado las **graves afectaciones a los derechos humanos, derechos fundamentales y colectivos** suscitados con

³³ <https://www.eltiempo.com/colombia/cali/cali-despeje-de-calipso-el-ultimo-punto-de-bloqueo-599257>

ocasión al denominado paro nacional, por lo que se procederá a realizar un análisis de fondo sobre la presunta vulneración a los derechos colectivos. Se debe de resaltar, que la evidente acreditación del levantamiento de bloqueos de vías ya se encuentra superada, no es óbice para realizar un análisis de fondo sobre el asunto, en los siguientes términos:

5.3 Análisis de fondo: presunta vulneración de los derechos colectivos³⁴:

El derecho fundamental a la manifestación pública y pacífica está establecido por el artículo 37 de la Constitución Política:

“ARTICULO 37. Toda parte del pueblo puede reunirse y manifestarse pública y **pacíficamente**. Sólo la ley podrá establecer de manera expresa los casos en los cuales se podrá limitar el ejercicio de este derecho”. (Se destaca)”

En tal contexto, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, adoptado el 16 de diciembre de 1966 y ratificado por Colombia el 29 de octubre de 1969 establece en su artículo 21 lo siguiente:

Artículo 21: Se reconoce el derecho de reunión pacífica. El ejercicio de tal derecho sólo podrá estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad pública o del orden público, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás.

Por su parte, el artículo 5, literal d) de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial: “El derecho a la libertad de reunión y de asociación pacíficas”

El artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, consagra que la ley prohibirá toda propaganda en favor de la guerra y toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituyan incitaciones a la violencia o cualquier otra acción ilegal similar contra cualquier persona o grupo de personas, por ningún motivo, inclusive los de raza, color, religión, idioma u origen nacional.

Los artículos 15 y 21 de la Convención Americana estipulan que se reconoce el derecho de reunión pacífica y sin armas. Que el ejercicio de tal derecho sólo puede

³⁴ Para analizar de fondo la posible afectación a los derechos colectivos involucrados, se traerá a colación algunos apartes de la sentencia de la SECCIÓN PRIMERA Consejero ponente: OSWALDO GIRALDO LÓPEZ nueve (9) de noviembre de dos mil veinte (2020) Radicación: 11001-03-24-000-2019-00517-00.

estar sujeto a las restricciones previstas por la ley, que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad o del orden público, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos o libertades de los demás.

Por simple interpretación gramatical, la **reunión pacífica** implica per se, la ausencia de cualquier acción violenta. En consecuencia, partirá de la definición de lo que resulta ser “reunión pacífica” y “reunión violenta” para así entrar a realizar un análisis de fondo sobre la problemática planteada, para lo cual se trae a colación el informe realizado por el Comité de Derechos Humanos ONU realizado el 17 de septiembre de 2020³⁵, sobre el referido artículo, veamos:

1. El derecho humano fundamental de reunión pacífica permite a las personas expresarse colectivamente y participar en la configuración de sus sociedades. El derecho de reunión pacífica es importante por sí mismo, puesto que protege la capacidad de las personas para ejercer su autonomía individual en solidaridad con los demás. Junto con otros derechos conexos, constituye también el fundamento mismo de un sistema de gobierno participativo basado en la democracia, los derechos humanos, el respeto de la ley y el pluralismo. Las reuniones pacíficas pueden desempeñar un papel fundamental al permitir a los participantes presentar ideas y metas a las que aspirar en la esfera pública y determinar el grado de apoyo u oposición a esas ideas y objetivos. Cuando se utilizan para ventilar quejas, las reuniones pacíficas pueden crear oportunidades para la solución inclusiva, participativa y pacífica de las diferencias.

(...)

6. El artículo 21 del Pacto protege las reuniones pacíficas **dondequiera** que tengan lugar: **al aire libre, en el interior y en línea; en espacios públicos y privados; o una combinación de las anteriores. Esas reuniones pueden adoptar muchas formas, incluidas las manifestaciones, las protestas, las reuniones propiamente dichas, las procesiones, los mítines, las sentadas, las vigilias a la luz de las velas y los flashmobs. Están protegidas en virtud del artículo 21, ya sean estáticas, como los piquetes, o en movimiento, como las procesiones o las marchas.**

(...)

8. El reconocimiento del derecho de reunión pacífica impone a los Estados partes la obligación correspondiente de respetar y garantizar su ejercicio sin discriminación¹⁰. Ello requiere que los Estados permitan que esas reuniones se celebren sin injerencias injustificadas y faciliten el ejercicio del derecho y protejan a los participantes. En la segunda frase del artículo 21 se establecen los motivos de las posibles restricciones, que deben ser limitadas. **Hay, en efecto, límites sobre las restricciones que se pueden imponer.**

(...)

15. Una reunión “pacífica” es lo contrario de una reunión que se caracterice por una violencia generalizada y grave. Por lo tanto, los términos “pacífica” y “no violenta” se utilizan indistintamente en este contexto. El derecho de reunión pacífica,

³⁵ <https://www.hchr.org.co/files/observacion-general-37.pdf>

por definición, no se puede ejercer mediante la violencia. En el contexto del artículo 21, **la “violencia” suele implicar el uso por los participantes de una fuerza física contra otros que pueda provocar lesiones, la muerte o daños graves a los bienes.** Los empujones o la interrupción del tráfico de vehículos o peatones o de las actividades diarias no constituye “violencia”.

16. Si la conducta de los participantes en una reunión es pacífica, el hecho de que sus organizadores o participantes no hayan cumplido algunos requisitos jurídicos internos al respecto no los sitúa, por sí solo, fuera del ámbito de protección del artículo 21. Las campañas de desobediencia civil o acción directa colectiva pueden estar cubiertas por el artículo 21, **siempre que no sean violentas.**

17. No siempre hay una línea divisoria clara entre las reuniones pacíficas y las que no lo son, pero hay una presunción en favor de considerar que las reuniones son pacíficas. Además, los actos de violencia aislados de algunos participantes no se deberían atribuir a otros, a los organizadores o a la reunión como tal. Por lo tanto, algunos participantes en una reunión pueden estar protegidos por el artículo 21, mientras que otros no.

18. La cuestión de si una reunión es pacífica o no se debe responder con referencia **a la violencia causada por los participantes. La violencia contra los participantes en una reunión pacífica por las autoridades o agentes provocadores que actúen en su nombre no hace que la reunión no sea pacífica.** Lo mismo se aplica a la violencia por parte de otros ciudadanos contra la reunión o por participantes en contramanifestaciones.

19. La conducta de determinados participantes en una reunión se puede considerar violenta si las autoridades pueden presentar pruebas creíbles de que, antes del acto o durante su celebración, esos participantes están incitando a otros a utilizar la violencia y es probable que esas acciones causen violencia; los participantes tienen intenciones violentas y tienen previsto obrar en consecuencia; o la violencia por su parte es inminente. Los casos aislados de tal conducta no bastarán para tachar a toda una reunión de no pacífica, pero cuando esté manifiestamente generalizada, la participación en la reunión como tal ya no estará protegida en virtud del artículo.

20. El hecho de que los participantes lleven consigo objetos que son o podrían considerarse armas o equipo de protección, como máscaras antigás o cascos, no es necesariamente suficiente para considerar que la conducta de esos participantes es violenta. Eso se tiene que determinar caso por caso, dependiendo, entre otras consideraciones, de la regulación nacional sobre el porte de armas (especialmente armas de fuego), las prácticas culturales locales, la existencia de pruebas de intención violenta y el riesgo de violencia de la presencia de tales objetos.

Nótese entonces que si bien **existen límites constitucionales a la reunión pacífica**, los cuales se analizarán posteriormente, lo cierto es que los bloqueos del tráfico peatonal o vehicular por sí solo no constituye violencia, ni mucho menos deslegitima el derecho constitucional e internacional aplicado mediante el Bloque de Constitucionalidad al derecho de -reunión pacífica- y en ello quiere ser enfática esta Sala de Decisión.

De ahí que la Corte Constitucional y el propio Consejo de Estado cataloguen, de forma enérgica, este derecho a la reunión y a la manifestación pública y pacífica además de fundamental, **como de naturaleza disruptiva**, que contiene un componente estático (reunión/pública) y otro dinámico (manifestación pública) que necesariamente implica la alteración del orden público. En este sentido, el ejercicio de estos derechos es determinante para la sociedad en la preservación de la democracia participativa y el pluralismo (Corte Constitucional, Sentencia C-009/18).

Sobre este punto, la Corte Constitucional, señaló³⁶:

El artículo 37 de la Constitución Política de 1991 **consagra un límite intrínseco a los derechos de reunión, manifestación y protesta**. Él consiste en que estos derechos deben ejercerse de manera pacífica. Por pacífica, a su vez, deben entenderse dos cosas.

Por una parte, el Derecho constitucional comparado sostiene que el ámbito material de protección del **derecho a la reunión, la manifestación y la protesta excluye cualquier uso de armas** durante el ejercicio de estos derechos –*Waffenlosigkeit*^[95]–

Por otra parte, debe entenderse por ejercicio pacífico de estos derechos, que las acciones por parte de los manifestantes **no tienen como objeto la provocación de alteraciones violentas**^[96] o el desconocimiento del Estado de derecho. Una definición concreta sobre manifestaciones, cuyo objeto es la alteración violenta o el desconocimiento del Estado de derecho, no es sencilla^[97]. Ella implica una lectura de las normas convencionales, así como una revisión de los criterios hermenéuticos relevantes. En esa dirección, el artículo 15 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos expresa que el ejercicio de estos derechos solo puede estar sujeto a las restricciones previstas por la ley, que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad u orden público, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos o libertades de los demás.

La forma en que puedan verse afectados los derechos fundamentales o los principios y valores del Estado social de derecho depende de las apreciaciones y limitaciones que determine el juez constitucional caso por caso^[98]. Por tanto, los límites serán constitucionalmente aceptables, solo si, una vez aplicadas las fórmulas de equilibrio, pueda establecerse una armonización entre el ejercicio de éste derecho fundamental, frente al orden público y los derechos fundamentales de los demás^[99].

(...)

Si se revisa la jurisprudencia de la Corte Constitucional, la experiencia interamericana y comparada, podría afirmarse que, a partir de criterios de razonabilidad, necesidad y proporcionalidad, se entiende que el derecho de reunión y manifestación pública **tiene, en principio, tres ejes de limitación**: a) un eje concerniente a la fase preliminar del derecho de reunión y manifestación pública; b) un segundo eje relacionado con la ejecución de dicho derecho fundamental; y, c) un tercer eje orientado hacia los derechos de los demás.

(...)

³⁶ Corte Constitucional. Sentencia C - 223 del 20 de abril de 2017. M.P.: Alberto Rojas Ríos.

.7.4.2. Límites relacionados con el ejercicio de las reuniones, manifestaciones y protestas

Esta limitación surge con la interpretación conjunta del art. 37 oración primera de la Constitución Política de Colombia de 1991 y el art. 15 oración primera de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Ella consiste en que el derecho de reunión y manifestación **deberá ser practicado de manera pacífica y sin armas**. De esta regla surgen dos consideraciones. La primera –y de manera sencilla- la prohibición del uso de las armas en los escenarios de reunión y manifestación pública. Sin embargo, la prohibición del uso de armas es una condición tanto para los titulares del derecho de reunión y manifestación pública como para los miembros de la fuerza pública.

La segunda, es la condición del ejercicio de éste derecho fundamental a su **desarrollo de manera pacífica**. Esta regla merece una consideración especial. La Corte Constitucional estableció que la naturaleza del derecho de reunión, es en sí mismo conflictivo, no puede ser la causa justificativa de normas limitativas del mismo. No se puede considerar al derecho de reunión y manifestación como sinónimo de desorden público para restringirlo *per se*^[118].

De acuerdo a lo anterior, toda limitación al derecho fundamental fundamentado en la irrupción del orden público es inconstitucional. Esto porque el simple ejercicio de este derecho, en los términos señalados en la Constitución y la CADH, implica una alteración al orden público y una afectación a los derechos de los demás, p.ej. el derecho de locomoción de terceros. De esta manera, es admisible todo límite a este derecho fundamental, siempre que con el ejercicio de este derecho se afecte gravemente el orden público haciendo que éste deje de ser pacífico.

Esta limitación impone al menos dos obligaciones al legislador. La primera consiste en interpretar la alteración al orden público que conlleva el ejercicio del derecho de manifestación como un efecto legítimo del derecho fundamental, es decir, el existir consenso institucional sobre el carácter irruptivo del derecho fundamental de reunión y manifestación pública.

La segunda, consiste en que le corresponde al legislador concretar los motivos abstractos establecidos tanto en la Constitución, como en el ordenamiento internacional, para limitar el derecho fundamental, esto es, el legislador debe establecer de manera taxativa los valores que deben prevalecer y que serán los límites para ejercer el derecho de protesta, p.ej. discursos de odio, apologías al racismo, apología al genocidio, entre otros.

4.7.4.3. Límites relacionados con la elección del lugar

La interpretación por bloque de constitucionalidad^[119] del artículo 37 oración segunda de la Constitución Política^[120] en concordancia con el artículo 15 oración segunda de la Convención Americana de Derechos Humanos^[121] establece que las limitaciones deben responder a la seguridad nacional, los derechos y libertades de los demás. Sin embargo, no debe obviarse la naturaleza conflictiva del derecho de reunión que, como anteriormente se estableció, su ejecución legítima conlleva a la alteración del orden público.

Una de las manifestaciones más precisas del derecho, además de reunirse, es la capacidad de definir cuándo y dónde se deben realizar las manifestaciones. La capacidad de definir los lugares supone un ejercicio del derecho expresión y un ejercicio legítimo del espacio público. Frente al primer punto, el ejercicio del derecho de reunión y manifestación garantiza la libertad de expresar las ideas, en especial de hacerlo donde los titulares del derecho consideren tendrán un impacto significativo para el diálogo con la institucionalidad. En especial, los titulares del

derecho pueden manifestarse donde se encuentran los centros de poder y de toma de decisiones.

Generalmente, el ejercicio de la protesta conlleva a un pronunciamiento colectivo de la ciudadanía en contra de las políticas concretas de las instituciones, pues es un sistema de presión fáctico donde la ciudadanía participa, opina y se manifiesta en contra de las directrices institucionales. Además, es una forma de participación política y ciudadana diferente a las establecidas como tal en la arquitectura constitucional, pero que está avalada por el derecho fundamental de reunión, manifestación y protesta. De lo contrario, la posibilidad de elección por parte del Legislador, y concretamente, la administración del lugar de protesta conlleva un ejercicio de censura indirecta al derecho de reunión y manifestación pública, la cual está prohibida por el inc.2 del artículo 20 de la Constitución^[122].

El ejercicio del derecho de reunión y manifestación pública no solo implica la posibilidad de expresión, también implica la capacidad de atención. Los manifestantes tienen el derecho de elegir el espacio público donde quieren expresar sus ideas, sus inquietudes o inconformidades respecto a diferentes autoridades, y por otro lado, las autoridades tienen la obligación de establecer las medidas posibles tendientes a garantizar los lugares donde se llevará a cabo la manifestación pública, y sólo por razones graves de seguridad pública y de afectación de derechos fundamentales de los manifestantes, la posibilidad de elegir el sitio público de manifestación puede ser limitada.

Sobre el segundo punto, las manifestaciones constituyen un ejercicio legítimo del espacio público. El Tribunal Constitucional español tuvo la oportunidad de referirse al tema, y al respecto estableció que en una sociedad democrática, **el espacio urbano** no sólo es un ámbito de circulación, sino también **un espacio de participación**^[123]. En ese sentido, la Corte Constitucional estableció que algunas formas en las que se materializa la democracia participativa que sustenta la estructura del Estado colombiano van de la mano de la existencia de espacios públicos abiertos de discusión en los que las personas puedan reunirse y expresarse libremente. El espacio público es, entonces, el ágora más accesible en la que se encuentran y manifiestan los ciudadanos^[124]. Es así como las vías públicas o las calles en un sentido estricto, son foros de acceso colectivo por excelencia, circunstancia que le atribuye un plus de garantía y de neutralidad por parte del Estado en relación con quienes pueden o no, como ciudadanos, hacer uso de ellos^[125].

Por lo anterior, los mecanismos de participación establecidos en el inciso primero del artículo 103 de la Constitución Política no son las únicas vías de expresión democrática de la sociedad colombiana, es decir, los mecanismos de expresión de la sociedad no pueden ser encausados en los mecanismos de participación establecidos en la Constitución. Esto significa que a) el Congreso de la República puede crear diferentes mecanismos de participación ciudadana; y, b) no puede sujetarse a la población a pronunciarse únicamente bajo los mecanismos de participación establecidos en la Constitución.

4.7.4.4. Límites relacionados con la afectación de los derechos de terceros

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

A partir de la interpretación del artículo 15 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, este derecho puede ser limitado en virtud de la protección de

los derechos o libertades de los demás. Esta cláusula debe interpretarse a partir del valor en abstracto que significa el derecho de manifestación pública. En la valoración del caso concreto del derecho de reunión y manifestación pública, corresponde tener en cuenta que este involucra otro derecho de mayor envergadura: el **derecho a la libertad de expresión**. Estamos ante uno de los primeros y más importantes fundamentos de toda la estructura democrática. El socavamiento de la libertad de expresión afecta directamente el nervio principal del sistema democrático. Por ello y en principio, cualquier colisión posible entre este y otros valores, daría al derecho de reunión y manifestación pública un peso abstracto mayor al de otros.

Dada la amplitud de estos conceptos, será menester llevar a cabo una interpretación restrictiva de estos y una presunción *favor libertatis*. Esto busca que no se disminuya la amplitud del derecho que se pretende proteger y se tenga en cuenta, tal y como lo indica el artículo 15 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que tales restricciones deben ser necesarias y proporcionales “en una sociedad democrática^[126]”. Por ello, **derechos como la integridad personal, la propiedad, el bienestar general y el orden público** deben ser analizados caso por caso, ya que solo en un control concreto es posible determinar cuando el ejercicio del derecho de reunión, manifestación o protesta, puede llegar a hacer nugatorio o afectar tales derechos. Si no es posible establecer esto, toda duda se resolverá en favor de los titulares del derecho de reunión.

En otro pronunciamiento, señaló la Corte Constitucional³⁷:

Adicionalmente, es evidente que desde la Carta se establece como condición *sine qua non* para que se active la protección constitucional a estos derechos que las reuniones o manifestaciones se lleven a cabo de forma **pacífica, es decir no violenta**. En este punto es importante destacar que en todo caso, la referencia a la no violencia, no implica que se anule el hecho de que el ejercicio de la reunión o la manifestación conlleva necesariamente a alguna forma de alteración al orden público. Lo contrario negaría la **naturaleza disruptiva** de la protesta.

Aunado a lo precedente, la Corte reconoce que generalmente el ejercicio de los derechos a la reunión y a la manifestación pública y pacífica trae consigo la producción de ciertas incomodidades (físicas, emocionales o mentales) para la sociedad en general y/o algunos grupos en particular. Lo anterior, pues es claro que, como se indicó en la **Sentencia C-742 de 2012**, “*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 que ciertos sectores, en general minoritarios, para que sean tenidos en cuenta por las autoridades*”.

42. En esta medida, es claro para esta Corte que indefectiblemente el ejercicio de los derechos a la reunión y a la manifestación pública y pacífica conllevan a la variación de las condiciones regulares del espacio público o privado donde este ejercicio se lleve a cabo, de ahí que sea natural que existan tensiones entre el ejercicio de estos derechos y el mantenimiento del orden público y social.

Con lo reseñado hasta aquí, es claro que si bien el derecho del pueblo a reunirse y manifestarse pública y pacíficamente goza de no solo protección constitucional, sino también de un mayor peso de protección frente a los derechos de los demás

³⁷ Corte Constitucional. Sentencia C -009 del 7 de marzo de 2018. M.P.: Gloria Stella Ortiz Delgado.

dado que puede generar un grado de perturbación a la tranquilidad y al espacio público, también es claro que cada caso debe de analizarse de forma particular y concreta para establecer si efectivamente se impone una medida desproporcionada que justifique la restricción del mismo.

Sobre este tema, el ya referido informe presentado por la Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos³⁸ denominado *“Lecciones Aprendidas, Paro Nacional Colombia, 2021, Juliette de Rivero, Representante de la Alta Comisionada”* predicen con suficiente claridad y precisión no solo lo acontecido en el paro nacional que aquí se analiza, también da luces sobre los **límites a la protesta** y las consecuencias de los levantamientos de los bloqueos a través de la fuerza pública, veamos

196. De acuerdo al Comité de Derechos Humanos, las restricciones impuestas al derecho de reunión pacífica para proteger “los derechos y libertades de los demás” pueden estar relacionadas con la protección de los derechos amparados por el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos o de otros derechos humanos de personas que no participen en la reunión. Al mismo tiempo, las reuniones entrañan un uso legítimo de los espacios públicos y de otros lugares, y dado que pueden causar, por su propia naturaleza, cierto grado de perturbación de la normalidad, se deben permitir esos trastornos, a menos que impongan una carga desproporcionada, en cuyo caso las autoridades deben poder justificar detalladamente las restricciones. Una reunión que, aunque sea pacífica, cause una gran perturbación, como el bloqueo prolongado del tráfico, se puede dispersar, por regla general, solo si la perturbación es “grave y sostenida”. Cuando se adopte la decisión de dispersar de conformidad con el derecho interno e internacional, se debería evitar el uso de la fuerza. Cuando ello no sea posible, solo se puede utilizar la fuerza mínima necesaria. En la medida de lo posible, la fuerza que se utilice se debería dirigir contra una persona o grupo específico que participe en la violencia o amenace con hacerlo. La fuerza que es probable que cause una lesión más que insignificante no se debería utilizar contra personas o grupos que se resistan pasivamente. **La posibilidad de intervenir dichos bloqueos, supone realizar una evaluación exhaustiva, objetiva y razonablemente sustentada de cada caso en particular, que permitan identificar si la perturbación es grave y sostenida.**

197. **Durante el Paro, la Oficina documentó el uso de la fuerza para levantar bloqueos sin que se hayan agotado las vías del diálogo o sin que éstos hayan causado perturbaciones graves y sostenidas.** También documentó el uso desproporcionado y/o innecesario de la fuerza contra personas que realizaban bloqueos. Por ejemplo, en el sector de la Portada del Mar en Cali, el 28 y 29 de abril, se usó la fuerza para desbloquear un sector tomado por los manifestantes, **sin establecer un diálogo** con los mismos y sin que la movilización haya causado graves perturbaciones. En este mismo punto, el 10 de mayo se usó la fuerza de manera innecesaria o desproporcionada contra manifestantes y contra terceros en los lugares residenciales aledaños. La Oficina documentó incidentes similares de uso innecesario o desproporcionado de la fuerza el 3 de mayo en el sector de La Luna en Cali y el 4 de junio en Chiminango.

³⁸ <https://www.hchr.org.co/index.php/informes-y-documentos/documentos/10246-documento-lecciones-aprendidas-paro-nacional-colombia-2021-juliette-de-rivero-representante-de-la-alta-comisionada>

198. La Oficina **recomendó el uso del diálogo para atender las demandas sociales** de la protesta de manera general para reforzar las garantías para la reunión pacífica y la gestión de bloqueos (ver sección de buenas Prácticas). La Oficina observó el resultado positivo de los diálogos en todo el país. En Cali, el diálogo entre la Alcaldía y la URC, acompañado por la Iglesia, la Misión de Verificación, la MAPP-OEA y la Oficina, permitió fomentar un espacio de interlocución, que contribuyó a desescalar la confrontación y la violencia; **abordar las demandas de los jóvenes y solucionar la situación en 25 puntos de bloqueo**. La Oficina brindó asistencia técnica en una diversidad de espacios en los que se promovieron diálogos que ayudaron a levantar puntos de bloqueos y avanzar en negociaciones sobre las demandas de personas manifestantes, en Arauca, Caquetá, Huila, Nariño, Norte de Santander, Nariño, Putumayo y Valle del Cauca, entre otros.

199. La Oficina destaca la labor de **la Defensoría del Pueblo que, al 1 de junio, comunicó que había logrado negociar el levantamiento de 31 bloqueos en 10 departamentos**. Dicha entidad expresó que “en cada una de las mediaciones se intenta establecer un canal con autoridades locales, departamentales y con el gobierno nacional, para que puedan escuchar el pliego de peticiones de los manifestantes, avanzar en los desbloques y en soluciones de fondo”. La Defensoría también destacó la vía del diálogo como la más adecuada para superar las dificultades.

Sobre este punto, si bien esta Sala de Decisión comparte la tesis sostenida por las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en cuanto que las autoridades municipales, departamentales y nacional **no agotaron las vías del dialogo de forma prioritaria y prevalente para el levantamiento de bloqueos y corredores humanitarios** y así se expresó en el auto que decretó la medida cautelar por el ponente, discrepa ampliamente sobre la valoración objetiva de los bloqueos al no considerarlo como “**perturbaciones graves y sostenidas**”.

Nótese y así se encuentra suficientemente documentado en el dossier, que los bloqueos particularmente generados en el Departamento del Valle del Cauca y particularmente en su capital Santiago de Cali, si provocaron no solo perturbaciones de orden público graves, sino también **afectaron el ingreso de alimentos entre los municipios de Palmira, Candelaria y Cali, el ingreso de los camiones cisternas de combustibles de la ciudad de Yumbo a Cali** y así se dejó expresamente indicado en el auto que decretó la medida cautelar en la que se señaló:

(...) es un hecho notorio que no requiere prueba, que en el Departamento del Valle del Cauca y especialmente en su capital, el Municipio de Santiago de Cali si existe **un desabastecimiento especialmente de alimentos, medicamentos y combustible** a pesar de los corredores humanitarios existentes en la ciudad de Yumbo y Palmira.

Por otra parte, tal como lo afirma el Alcalde del Municipio de Candelaria, no se ha permitido el **paso de alimentos** desde la Central de Abastecimientos del Valle del

Cauca S.A -Cavasa hasta la ciudad de Cali, por lo que una de las órdenes a emitir es que de forma inmediata se conforme un comité para tales fines.

Con fundamento en ello, para este Tribunal Contencioso Administrativo del Valle los bloqueos permanentes suscitados en la ciudad de Cali en los cuales se impedía el paso de alimentos, medicamentos y combustibles si resultaron a todas luces “perturbaciones graves y sostenidas” dejando claro que la solución no era y nunca lo fue, la aplicación de medidas militares para el levantamiento de los mismos, sino el diálogo prioritario y sostenido con los manifestantes para llegar a consensos que por lo menos aseguraran el ingreso de los insumos básicos de la ciudad caleña y de las ciudades aledañas.

Así se vio reflejado solo para citar un ejemplo en la **dispensación de combustible**, en las que las grandes mayoristas informaron:

PRIMAX COLOMBIA S.A, en oficio del 11 de mayo de 2021 señaló (archivo 051):

Al respecto les informamos que, la Terminal de Chevron ubicada en Yumbo, desde donde Primax Colombia S.A., abastece a sus clientes ubicados en el Municipio de Santiago de Cali, se encuentra cerrada debido a circunstancias de caso fortuito o fuerza mayor, entre otras por las siguientes circunstancias: **a) Bloqueos en el corredor vial, con diferentes elementos tales como contenedores, piedras, llantas, palos, etc., que impiden la movilización de los carrotaques, así como el acceso y salida de la terminal;** b) Presencia de manifestaciones constantes, de grupos de personas significativos en inmediaciones de la terminal, usando el corredor vial que impiden cualquier movilización; c) Alteraciones graves del orden público, **(vandalismo y actos violentos)** en el corredor vial, que dado el producto objeto de transporte (Combustibles líquidos derivados del petróleo) podrían poner en riesgo la vida, la integridad de las personas y la operación de distribución de combustibles. Adicionalmente, les informamos que Primax Colombia S.A., con autorización del Ministerio de Minas y Energía ha realizado algunos despachos excepcionales con gran dificultad a las estaciones de servicio ubicadas en el Distrito de Cali, desde la terminal de Mulaló, propiedad del distribuidor mayorista Biomax S.A., a través de los corredores humanitarios habilitados y con el acompañamiento de las autoridades respectivas.

CHEVRON PETROLEUM COMPANY afirmó (Archivo 052):

Atendiendo su amable comunicación, de manera respetuosa nos permitimos informarle que desde el pasado 28 de abril de 2021 como es de público conocimiento, las **vías de acceso a nuestro Terminal** de abastecimiento ubicado en la Calle 15 No 6 -501 (Zona Petrolera de Yumbo), permanecen complementemente **bloqueadas y controladas por manifestantes** que impiden que cualquier carrotaque o vehículo pueda ingresar a cargar combustibles. Esta situación ajena a nuestra voluntad, ha impedido el normal abastecimiento a las Estaciones de Servicio y clientes industriales de los Departamentos del Valle del Cauca, Nariño, Cauca y Chocó que se abastecen desde esta Terminal. Reiteramos nuestro apoyo a la Alcaldía de Yumbo, y esperamos que con su ayuda y en general de las autoridades, se restablezca el orden público para garantizar la fuente de suministro de combustibles desde el terminal de Yumbo.

PETROMIL concluyó (archivo 055):

Es de conocimiento general que el país se encuentra en medio de manifestaciones, protestas y bloqueos de las vías públicas de acceso, lo cual ha generado **desabastecimiento general de todo tipo de productos**. No obstante, PETRÓLEOS DEL MILENIO S.A.S. ha realizado esfuerzos enormes para poder atender las EDS de la zona y, desde el momento que se dieron las condiciones de seguridad y dentro de las caravanas que hemos podido coordinar en conjunto con las fuerzas militares, policía, y Ministerio de Minas (...)

Para dar una mayor precisión sobre el alcance desproporcionado y sostenido de los bloqueos, se procederá a citar en extenso el informe final de la **Comisión Interamericana de Derechos Humanos**³⁹ y su análisis realizado sobre los **bloqueos de vías** en el marco del paro nacional del 28 de abril, o como ellos (la Corte) lo denomina “cortes de ruta” – tema central de debate-, veamos:

Consideraciones relativas a los cortes de ruta

141. La Comisión advierte que si bien hay un reconocimiento común de las causas legítimas que movilizan la protesta en Colombia, existe un debate nacional complejo en torno a los cortes de ruta, conocidos como bloqueos. La CIDH considera que en el actual contexto colombiano los estándares interamericanos **sobre el derecho a la protesta y libertad de expresión** pueden contribuir a una mejor comprensión sobre el alcance de estos derechos y sus eventuales restricciones.

142. De conformidad a lo indicado por la Comisión en su informe sobre Protesta y Derechos Humanos, "la protesta social puede manifestarse de muy diversas formas y en las Américas se conocen algunas como **cortes de ruta, cacerolazos, vigili**as. Las condiciones en las que se presentan muchas de estas manifestaciones y reivindicaciones son complejas y requieren por parte de las autoridades respuestas adecuadas en materia de respeto y garantía de los derechos humanos"88. En su informe, también indicó que las personas manifestantes tienen la libertad de elegir la modalidad, forma, lugar y mensaje para llevar a cabo la protesta pacífica89, esto implica que el Estado no debe imponer restricciones previas o prohibiciones generales que terminen desnaturalizando la protesta o privándola de su contenido real90.

143. Durante la visita, la CIDH pudo observar que no todos los cortes de ruta ocurren de la misma forma o tienen características equivalentes. Según lo informado por la Policía Nacional, en las jornadas de manifestaciones se presentaron al menos **1.937 puntos de bloqueos de vía**. De estos, 1.776 tuvieron una duración de 1 a 3 días, 46 duraron de 4 a 6 días, 115 se extendieron por más de 7 días y 9 se mantuvieron por 30 o más días, particularmente en el departamento del Valle del Cauca.

144. Por otra parte, tanto el Estado como personas que dieron sus testimonios informaron durante la visita, varios de estos bloqueos habrían causado vulneraciones al derecho a la vida, a la salud, a la libertad de locomoción y al trabajo. Adicionalmente, **dichos bloqueos habrían afectado a diferentes sectores económicos del país, incluyendo la producción y distribución de alimentos e insumos básicos, el traslado de pacientes e insumos médicos y el abastecimiento de combustible**. De manera particular, el Estado informó que algunos bloqueos obstaculizaron la circulación de ambulancias y el tránsito de bienes vitales en vías estratégicas. Tal es el caso de la vía que conduce al puerto

³⁹ https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/ObservacionesVisita_cidh_Colombia_spA.pdf

de Buenaventura, donde llega el 35 por ciento de la carga nacional y desde donde se trasladan insumos químicos para potabilizar el agua en el país.

145. Adicionalmente, el Estado indicó en su respuesta que, en casos específicos de cortes de vías **se dinamizaron acciones delictivas contra la infraestructura de un sistema de transporte**. Asimismo, señaló lo ocurrido el 25 de junio de 2021, cuando se presentó el fallecimiento de una persona que se movilizaba en su motocicleta en un bloqueo tras colisionar con un obstáculo que había sido instalado en la vía.

146. Por otra parte, la Comisión también observó que en algunos bloqueos se registran múltiples expresiones pacíficas y culturales protegidas bajo amparo del derecho a la protesta. La CIDH se encontró con grupos de jóvenes que denunciaron de forma reiterada y consistente acciones de represión por parte de la fuerza pública, así como una situación social de riesgo alimentario y desafiliación familiar e institucional. En este sentido, la Comisión hace un llamado a desarrollar un diálogo que incluya especialmente a personas jóvenes a los efectos de buscar alternativas y oportunidades, así como a tender puentes entre el Estado y todos los sectores sociales.

147. El Estado informó que, en la mayoría de los casos, fueron atendidos mediante procesos de diálogo local. La Comisión subraya el acuerdo alcanzado por la Mesa de **Diálogo entre la Unión de Resistencia de Cali (URC)** - Primera Línea Somos Todos y Todas y la alcaldía de esa ciudad. Este acuerdo derivó en la creación del Plan de Inclusión Social de Emergencia que será implementado con enfoque diferencial de género, étnico-racial, etario, de orientación sexual y territorial. Además, dicho acuerdo busca intervenir en materias de seguridad alimentaria; atención a la salud, incluyendo un componente psicosocial y de farmacodependencia; programas de empleabilidad y el fortalecimiento de procesos sociales en el marco del Decreto 0304 del 31 de mayo 2021⁹².

148. El Estado informó a la CIDH sobre su **estrategia de diálogo social** que comprende: i) encuentros de Escucha donde destacan 18 sesiones con autoridades y voces de referencia; ii) diálogos Regionales que comprenden 17 procesos y 70 jornadas de trabajo; iii) interlocución con el Comité Nacional del Paro; iv) la Mesa Nacional de evaluación de las garantías para las manifestaciones públicas; y vi) la estrategia social y de escucha a la juventud, como un espacio de diálogo y de confianza.⁹³ La CIDH también recibió información sobre la creación de los Gestores de Convivencia y Diálogo Social y su implementación en ciudades como Bogotá.

149. En adición a lo anterior, en su respuesta, el Estado resaltó los múltiples encuentros que el Gobierno Nacional ha concertado con el Comité Nacional del Paro, con el fin de lograr acuerdos para la atención y respuesta de cada de sus solicitudes; como el "Pacto Colombia con las juventudes", construido desde los territorios. En ese marco, informó que actualmente se mantienen 202 mesas de escucha activa, con 5.273 participantes.

150. Por otra parte, **la Comisión fue informada por las organizaciones de la sociedad civil sobre la presunta falta de voluntad de las autoridades a nivel nacional para concertar espacios de diálogo y negociación amplios e inclusivos**. Asimismo, las organizaciones también han denunciado **incumplimientos sobre los acuerdos** alcanzados en manifestaciones pasadas, como, por ejemplo, los acuerdos firmados en el marco del Paro Cívico en Buenaventura⁹⁴. Estas situaciones habrían profundizado la desconfianza en las instituciones, así como habrían incidido en la postura de varios colectivos de permanecer en los cortes de ruta como manera de protesta en tanto no se concreten las negociaciones.

151. La Comisión advierte que **la ausencia de una ley estatutaria que reglamente acorde a estándares interamericanos el derecho a la protesta** da un margen de discrecionalidad a las autoridades con relación al ejercicio de dicho derecho y sus restricciones. Ante la falta de dicha ley, la CIDH considera relevante que la respuesta del Estado se ajuste a los estándares interamericanos aplicables al derecho a la protesta; y resalta la importancia de la participación social amplia, plural y extensa en la construcción de esta normativa.

152. En el actual contexto colombiano, se advierte que la calificación oficial genérica de los bloqueos como conductas al margen de la ley puede perder de vista las especificidades de cada corte de vía en particular, así como afectar la posibilidad de alcanzar soluciones negociadas por la vía del diálogo y la mediación. Cada uno de los cortes de ruta tiene actores distintos, peticiones diferentes y potenciales efectos sobre derechos fundamentales de terceros que no forman parte de la protesta. En consecuencia, la Comisión recuerda que se deben evaluar las circunstancias caso por caso, procurando la coexistencia entre el ejercicio del derecho humano a la protesta y los derechos fundamentales de terceros.

153. La Comisión insta a que se evite el uso de enfoques generalizantes y prohibitivos a las diversas formas de manifestarse en el ejercicio del derecho a la protesta, en tanto que algunos de ellos son modalidades de la protesta que canalizan la escucha social de algunas voces que de otro modo difícilmente ingresarían a la agenda o serían parte de la deliberación pública⁹⁵.

154. La CIDH pudo observar que las consecuencias de ciertos cortes de ruta en Colombia han derivado en un profundo malestar y agotamiento en algunos representantes del Estado, cuerpos policiales y parte de la sociedad. La Comisión reconoce que este malestar se origina en serias afectaciones particulares y colectivas; y condena que **algunos bloqueos hayan comprometido gravemente derechos como la vida, la provisión de alimentos, la potabilización de agua, la salud**, entre otros.

155. La CIDH encuentra preocupante que las inadmisibles afectaciones provocadas por algunos de los cortes de ruta conduzcan a que el Estado desatienda su deber de tolerar cierto grado de perturbación con respecto a esta modalidad de protesta. Esto puede tener varias consecuencias. Por un lado, puede contribuir al escalamiento de la tensión social. Por otro lado, puede obstaculizar la gestión del conflicto social desde la perspectiva del diálogo.

156. La CIDH recuerda que es preciso tolerar que las manifestaciones generen cierto nivel de perturbación de la vida cotidiana, por ejemplo, con relación al tráfico y las actividades comerciales, a fin de no privar de su esencia al derecho de reunión pacífica⁹⁶. Para la Comisión, el “grado de tolerancia” adecuado no puede definirse en abstracto y por lo tanto corresponde al Estado examinar las circunstancias particulares de cada caso con respecto al alcance de la perturbación admisible a la vida cotidiana⁹⁷.

157. Cuando la eventual perturbación a la vida cotidiana en el seno de las protestas se extiende en el tiempo y escala a punto de **comprometer gravemente la garantía de otros derechos como por ejemplo el i) derecho a la vida, ii) aprovisionamiento de alimentos; y/o iii) el derecho a la salud**, se acentúa el deber del Estado de facilitar todos los mecanismos de diálogo posibles y la coexistencia de todos los derechos en tensión, teniendo el uso de la fuerza como último recurso.

158. La Comisión considera que la aproximación estatal a los cortes de ruta debe tener un enfoque interseccional e interdependiente de los derechos humanos con el fin de prevenir situaciones que afecten a la misma protesta, así como a los derechos de terceros que no participan en ella. La prevención de la violencia, la

transparencia y rendición de cuentas de los agentes del Estado que atiende las protestas es fundamental para la garantía de los derechos en tensión.

159. A efectos, tanto de proteger la misma protesta, como de prevenir que algunos factores de violencia precedentes a la protesta puedan incrementar su potencial de afectación a los derechos humanos, la CIDH hace un llamado especial a las autoridades a distinguir entre manifestantes y quienes realizan actividades delictivas. La Comisión ha sostenido que el Estado no es el único generador de interferencias al ejercicio de la protesta y en este sentido las obligaciones del Estado se extienden a la protección de manifestantes frente a violaciones y abusos por parte de terceros⁹⁸.

160. De la misma forma en que la respuesta a los cortes de vía no puede vaciar de contenido el derecho de las personas manifestantes, dicha modalidad de protesta no puede conllevar a la anulación o suspensión de facto de los derechos de terceras personas que no participan en las manifestaciones. **Es deber del Estado garantizar el derecho a la protesta, así como brindar condiciones para el ejercicio de los derechos de terceros que no participan en las manifestaciones.** Al mismo tiempo, la Comisión destaca la importancia de que las personas **manifestantes que acudan al corte de ruta no pongan en riesgo la vida de las demás personas y permitan la circulación de insumos, servicios y provisiones esenciales.**

161. La CIDH ha establecido **que la protesta no es un derecho absoluto y excepcionalmente admite restricciones.** Sin embargo, la protección de los derechos y libertades de otros no deben ser empleados como una mera excusa **para restringir las protestas pacíficas**¹⁰⁰. Toda restricción al derecho a la protesta debe estar prevista en la ley, perseguir un objetivo legítimo y ser necesaria en una sociedad democrática bajo los criterios de necesidad, idoneidad y proporcionalidad¹⁰¹. La aplicación de este test debe guiar la acción del Estado, asegurando que los cuerpos **policiales, las instituciones de derechos humanos y los jueces jueguen un papel fundamental con el fin de armonizar el derecho a la protesta con otros derechos en tensión.**

162. Los estándares interamericanos son enfáticos al exigir que las restricciones estén previstas en la ley en forma previa y de manera expresa, taxativa, precisa y clara, tanto en sentido formal como material. La Corte Interamericana ha señalado que sólo la ley formal “tiene aptitud para restringir el goce o ejercicio de los derechos reconocidos por la Convención”¹⁰².

163. La Comisión observa con preocupación el anuncio del Ministerio del Interior mediante el cual “se establece que no constituye manifestación pacífica aquella que promueva el empleo de medios para obstaculizar temporal o permanentemente vías o infraestructura”¹⁰³. Al respecto, insta al Estado a que a través de la deliberación parlamentaria y por medio de una ley se definan las restricciones excepcionales a los cortes de ruta. A la luz de los estándares interamericanos, no corresponde al Poder Ejecutivo definir los límites al derecho de la protesta, máxime cuando éste es el destinatario de las reivindicaciones sociales.

164. En relación con el requisito de fin legítimo, las restricciones a los cortes de vía deben estar orientadas al logro de los objetivos autorizados por la Convención Americana¹⁰⁴. Durante la visita, la Comisión fue informada por el Estado sobre las implicaciones negativas de algunos cortes de vías para la garantía de los derechos y libertades de los demás, como la salud pública, la seguridad y el orden público.

165. Ahora bien, la Comisión recuerda que, según ha señalado la Corte Interamericana, no basta con invocar genéricamente un objetivo legítimo pues los Estados no son libres de interpretar de cualquier forma su contenido¹⁰⁵. A propósito de “la protección de los derechos de los demás” como objetivo que justifica limitar la libertad de expresión, la jurisprudencia interamericana ha sido

clara en precisar que en los casos en que se impongan límites es necesario que estos derechos se encuentren claramente lesionados o amenazados y corresponde demostrarlo a la autoridad que impone la limitación¹⁰⁶. Por su parte, cualquier afectación al “orden público” invocada como justificación para limitar el derecho a la protesta debe obedecer a causas reales y objetivamente verificables, que planteen una amenaza cierta y creíble de una perturbación potencialmente grave de las condiciones básicas para el funcionamiento de las instituciones democráticas¹⁰⁷.

166. Las limitaciones a la protesta social deben ser necesarias en una sociedad democrática para el logro de los fines imperiosos que persiguen y estrictamente proporcionadas a la finalidad que buscan¹⁰⁸. Se debe establecer la necesidad social cierta e imperiosa para efectuar la limitación y constatar que el objetivo legítimo invocado no pueda alcanzarse por un medio menos restrictivo de los derechos humanos involucrados¹⁰⁹.

167. Por otra parte, en cuanto a la respuesta a los cortes de ruta, la CIDH reitera que los Estados tienen la obligación de gestionar el conflicto social desde la perspectiva del diálogo y deben respetar el limitado espacio que tienen para establecer restricciones legítimas a manifestaciones y protestas¹¹⁰.

168. Asimismo, cuando se trata de un corte de vía pacífico, la decisión de dispersar una protesta por parte del Estado como último recurso debe ser comunicada y explicada de manera clara, de modo tal que permita su comprensión y cumplimiento por parte de los manifestantes, ofreciéndoles tiempo suficiente para dispersarse sin acudir al uso de la fuerza¹¹¹. Es importante resaltar que la dispersión también puede intensificar las tensiones entre quienes protestan y las fuerzas de seguridad¹¹².

169. Cuando en el marco de un corte de vía se adviertan actos de violencia que representen una amenaza inminente para la garantía de otros derechos en tensión, las autoridades deben distinguir entre las personas que actúan con violencia y quienes participan de la protesta por vías pacíficas¹¹³. En aquellos casos en los que el uso de la fuerza sea imprescindible para cumplir un fin legítimo en el contexto de una manifestación, sólo se podrá recurrir a la fuerza mínima necesaria y, una vez que haya pasado tal necesidad, por ejemplo, cuando se detiene a una persona violenta sin peligro, ésta deberá cesar¹¹⁴.

170. **A juicio de la Comisión, privilegiar el diálogo también implica garantizar las condiciones para que quienes participan de las protestas a su vez puedan participar de las instancias de diálogo o mediación sin temor.** Durante la visita, la Comisión recibió información sobre la apertura de indagaciones criminales contra manifestantes. Al respecto, la CIDH reitera que “los Estados deben dejar de aplicar tipos penales que convierten en actos criminales conductas comúnmente observadas en protestas, como los cortes de ruta o los **actos de desorden que, en sí mismos, no afectan bienes como la vida, la seguridad o la libertad** de las personas, pues en el contexto de las protestas ellas constituyen formas propias del ejercicio de los **derechos de libertad de expresión, de reunión y de libre asociación**”¹¹⁵. 171. Finalmente, la CIDH reitera que la protesta es un derecho protegido por la Convención Americana sobre Derechos Humanos que en determinadas circunstancias puede ser restringido, no en razón a su modalidad sino a la gravedad de la afectación a otros derechos fundamentales; entre ellos, el derecho a la vida, a la protesta libre de violencia, el aprovisionamiento de alimentos y el derecho a la salud. Al Estado le corresponde constatar en cada caso la gravedad de las afectaciones y asegurarse de que las eventuales restricciones atiendan estrictamente al principio de legalidad, persigan un fin legítimo, y sean necesarias y proporcionales en una sociedad democrática.

Al respecto, tal como lo dijo en otra oportunidad el Magistrado Ponente en el auto No. 104 del 12 de mayo de 2021 y así lo ratifica esta Sala de Decisión en esta providencia, la protección a esta libertad de “protestar pacíficamente” es decir no violenta, no puede desencadenar un desequilibrio irrazonable en relación con los derechos de terceros, la seguridad ciudadana y el orden público, ni puede significar un bloqueo absoluto de la vida en sociedad. No obstante, se debe recordar que estas posibles tensiones deben abordarse desde la razonabilidad y la proporcionalidad (art. 8 numeral 12 del código Nacional de Policía y Convivencia).

Como ampliamente ha sido desarrollado por la Corte Constitucional⁴⁰, **el test de razonabilidad y proporcionalidad** implica realizar 1. un análisis del fin buscado por la medida, 2. el análisis del medio empleado y 3. el análisis de la relación entre el medio y el fin. Esta forma de análisis ha sido empleada en el pasado por esta Corte para evaluar la constitucionalidad de las normas del Código Nacional de Policía y Convivencia, siendo ello los principios propios de este estatuto conforme al art. 86 ibidem y los deberes de las autoridades de policía instituidos en el art. 107 del mismo estatuto. Los derechos enfrentados en el asunto se resumen así:

Derecho de los ciudadanos que protestan	Derecho de los ciudadanos que no protestan
Protesta pacífica , participación ciudadana, vida, integridad personal, debido proceso, libertad de expresión, y reunión. Las manifestaciones violentas no están protegidas ni siquiera prima facie por la Constitución. Normas constitucionales: ARTICULO 11. El derecho a la vida es inviolable. No habrá pena de muerte. ARTICULO 22. La paz es un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento. ARTICULO 37. Toda parte del pueblo puede reunirse y manifestarse pública y pacíficamente. Sólo la ley podrá establecer de manera expresa los casos en los cuales se podrá limitar el ejercicio de este derecho.	Limitación al uso de vías públicas, libre circulación, acceso a bienes esenciales como alimentación, salud (medicamentos), educación, combustible. Normas constitucionales: ARTICULO 11. El derecho a la vida es inviolable. No habrá pena de muerte. ARTICULO 22. La paz es un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento. ARTICULO 24. Todo colombiano, con las limitaciones que establezca la ley, tiene derecho a circular libremente por el territorio nacional, a entrar y salir de él, y a permanecer y residenciarse en Colombia.

⁴⁰ 5 Corte Constitucional, Sentencia C-673 de 2001 (MP Manuel José Cepeda Espinosa; AV Jaime Araujo Rentería, Álvaro Tafur Galvis). Recientemente, esta línea jurisprudencial ha sido retomada por la Corte Constitucional en las Sentencias C-943 de 2012 (MP María Victoria Calle Correa), C-258 de 2013 (MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub), C-313 de 2013 (MP Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, AV Luis Ernesto Vargas Silva), C-766 de 2013 (MP Luis Guillermo Guerrero Pérez), C-934 de 2013 (MP Nilson Pinilla Pinilla), C-015 de 2014 (MP Mauricio González Cuervo), C-083 y C-169 de 2014 (MP María Victoria Calle Correa), C-115 de 2017 (MP Alejandro Linares Cantillo; SV Alberto Rojas Ríos), C-015 de 2018 (MP Cristina Pardo Schlesinger).

<p>ARTICULO 55. Se garantiza el derecho de negociación colectiva para regular las relaciones laborales, con las excepciones que señale la ley.</p> <p>Es deber del Estado promover la concertación y los demás medios para la solución pacífica de los conflictos colectivos de trabajo.</p>	<p>ARTICULO 64. Es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa, y a los servicios de educación , salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial, con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos.</p> <p>ARTICULO 65. La producción de alimentos gozará de la especial protección del Estado. Para tal efecto, se otorgará prioridad al desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, así como también a la construcción de obras de infraestructura física y adecuación de tierras.</p> <p>De igual manera, el Estado promoverá la investigación y la transferencia de tecnología para la producción de alimentos y materias primas de origen agropecuario, con el propósito de incrementar la productividad.</p> <p>ARTICULO 82. Es deber del Estado velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular.</p> <p>Las entidades públicas participarán en la plusvalía que genere su acción urbanística y regularán la utilización del suelo y del espacio aéreo urbano en defensa del interés común.</p>
--	--

Vale la pena precisar que, el uso de la fuerza o de armas de fuego para hacer cumplir la ley es, obviamente, una medida extrema. Esta afirmación se desprende de la naturaleza del derecho a la vida como derecho humano fundamental. Al respecto, los principios básicos sobre el **empleo de la fuerza y de armas de fuego** por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley emitido por Organización de las Naciones Unidas de Derechos Humanos establece en sus principios 9 y 10, lo siguiente:

9. Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley **no emplearán armas de fuego contra las personas salvo en defensa propia o de otras personas, en caso de peligro inminente de muerte o lesiones graves, o con el propósito de evitar la comisión de un delito** particularmente grave que entrañe una seria amenaza para la vida, o con el objeto de detener a una persona que represente ese peligro y oponga resistencia a su autoridad, o para impedir su fuga, y sólo en caso de que resulten insuficientes medidas menos extremas para lograr dichos objetivos. En cualquier caso, sólo se podrá hacer uso intencional de armas letales cuando sea estrictamente inevitable para proteger una vida.
10. En las circunstancias previstas en el principio 9, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley se identificarán como tales y darán una clara advertencia de su intención de emplear armas de fuego, con tiempo suficiente para que se tome en cuenta, salvo que al dar esa advertencia se pusiera indebidamente en peligro a los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, se creara un riesgo de muerte o

daños graves a otras personas, o resultara evidentemente inadecuada o inútil dadas las circunstancias del caso.

Al respecto, en la sentencia C-435 de 2013, citada en el pronunciamiento C-204 de 2019, la Corte Constitucional señaló:

“(…) Los “límites de la actividad de policía consisten en: (1) respetar el principio de legalidad; (2) asegurar el orden público sin interferir con el ámbito privado de los ciudadanos; (3) tomar las medidas necesarias y eficaces para cumplir con su tarea y utilizar la fuerza únicamente cuando sea indispensable, (...); (4) adoptar medidas proporcionales y razonables en relación con las circunstancias y el fin perseguido; (5) el poder de policía es inversamente proporcional con el valor constitucional de las libertades afectadas; (6) debe ejercerse para preservar el orden público en beneficio de las libertades y derechos ciudadanos y no puede traducirse en una limitación absoluta de los mismos; (7) no puede llevar a discriminaciones injustificadas de ciertos sectores de la sociedad; (8) la policía debe obrar contra el perturbador del orden público, pero no contra quien ejercite legalmente sus derechos” (...)” (énfasis ajeno al texto original)

De esta forma, nótese que existen unas pautas o premisas en las que resulta evidente que en el escenario actual, únicamente puede emplearse el uso la fuerza⁴¹ y militar para detener actos violentos que en efecto atenten contra los derechos fundamentales de la ciudadanía; lo anterior en el contexto de que, los cortes de ruta, *per se*, no se traducen en una justificación para la reacción armada del Estado, habida cuenta que en palabras de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos CIDH “los cortes de ruta, en sí mismos, no afectan bienes como la vida, la seguridad o la libertad de las personas, pues en el contexto de las protestas ellas constituyen formas propias del ejercicio de los derechos de libertad de expresión” y, en todo caso, de presentarse actos violentos por los manifestantes, corresponde al Estado uso de la fuerza, únicamente dirigida a quienes promueven y ejercen la violencia - no contra quienes protestan de forma pacífica-, y con la finalidad exclusiva de detener la violencias y la vulneración de derechos fundamentales de la población.

En cuanto a la razonabilidad, se debe destacar que no es cierto que los bloqueos presentados en la ciudad del Municipio de Santiago de Cali y en algunas vías del departamento sea el único fenómeno que conllevó al desabastecimiento de alimentos y suministro de combustible derivado del petróleo, pues es evidente que

⁴¹ **ARTÍCULO 166. USO DE LA FUERZA.** Es el medio material, necesario, proporcional y racional, empleado por el personal uniformado de la Policía Nacional, como último recurso físico para proteger la vida e integridad física de las personas incluida la de ellos mismos, sin mandamiento previo y escrito, para prevenir, impedir o superar la amenaza o perturbación de la convivencia y la seguridad pública, de conformidad con la ley.

la problemática social era a nivel nacional, en el que se evidencia **el cese de labores del sector camionero, campesino, docentes, estudiantes, comunidades indígenas y afro-descendientes, centrales obreras como la CUT, CTG y CTC, e incluso el sector de la salud**, entre otros y, todo ello influye en la desestabilización social en la que se encontraba el país, el Departamento del Valle y el distrito de Santiago de Cali.

5.4. Análisis sobre la asistencia militar y uso de las armas solicitada por los actores:

Valga resaltar en este punto que existe una radical diferencia entre las fuerzas militares y el cuerpo de policía y para el efecto se procede a citar los artículos constitucionales aplicados a la materia, veamos:

ARTICULO 217. La Nación tendrá para su defensa unas Fuerzas Militares permanentes constituidas por el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea.

Las Fuerzas Militares tendrán como **finalidad primordial la defensa** de la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y **del orden constitucional**.

(...)

ARTICULO 218. La ley organizará el cuerpo de Policía.

La Policía Nacional es 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.**

La ley determinará su régimen de carrera, prestacional y disciplinario.

De forma muy concreta, sobre el concepto de uso de la fuerza y la asistencia militar los artículos 166 y 170 de la Ley 1801 de 2016 “Por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana”, disponen:

ARTÍCULO 166. USO DE LA FUERZA. Es el medio material, necesario, proporcional y racional, empleado por el personal uniformado de la Policía Nacional, como último recurso físico para proteger la vida e integridad física de las personas incluida la de ellos mismos, sin mandamiento previo y escrito, para prevenir, impedir o superar la amenaza o perturbación de la convivencia y la seguridad pública, de conformidad con la ley.

El uso de la fuerza se podrá utilizar en los siguientes casos:

1. Para prevenir la inminente o actual comisión de comportamientos contrarios a la convivencia, de conformidad con lo dispuesto en el régimen de Policía y en otras normas.
2. Para hacer cumplir las medidas correctivas contempladas en este Código, las decisiones judiciales y obligaciones de ley, cuando exista oposición o resistencia.

3. Para defenderse o defender a otra persona de una violencia actual o inminente contra su integridad y la de sus bienes, o protegerla de peligro inminente y grave.

4. Para prevenir una emergencia o calamidad pública o evitar mayores peligros, daños o perjuicios, en caso de haber ocurrido la emergencia o calamidad pública.

5. Para hacer cumplir los medios inmateriales y materiales, cuando se presente oposición o resistencia, se apele a la amenaza, o a medios violentos.

PARÁGRAFO 1o. El personal uniformado de la Policía Nacional sólo podrá utilizar los medios de fuerza autorizados por ley o reglamento, y al hacer uso de ellos siempre escogerá entre los más eficaces, aquellos que causen menor daño a la integridad de las personas y de sus bienes.

PARÁGRAFO 2o. El personal uniformado de la Policía Nacional está obligado a suministrar el apoyo de su fuerza por iniciativa propia o a petición de persona que esté urgida de esa asistencia, **para proteger su vida o la de terceros, sus bienes, domicilio y su libertad personal.**

PARÁGRAFO 3o. El personal uniformado de la Policía Nacional que dirija o coordine el uso de la fuerza, informará al superior jerárquico y a quien hubiese dado la orden de usarla, una vez superados los hechos que dieron lugar a dicha medida, precisando las circunstancias de tiempo, modo y lugar, y desenlace de los hechos. En caso de que se haga uso de la fuerza que cause daños colaterales, se remitirá informe escrito al superior jerárquico y al Ministerio Público.

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

PARÁGRAFO. En caso de emergencia, catástrofe o calamidad pública, la asistencia militar se regirá por los procedimientos y normas especializadas, bajo la coordinación de los comités de emergencia y oficinas responsables en la materia.”

Fue principalmente en virtud de dicho mandato legal, entre otros, que el Presidente de la República profirió el **Decreto 575 de 28 de mayo de 2021** “Por el cual se imparten instrucciones para la conservación y restablecimiento del orden público” haciendo alusión a la figura de asistencia militar en los siguientes términos:

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

1. Coordinar con las autoridades militares y de policía del departamento la asistencia militar de que trata el artículo 170 de la Ley 1801 de 2016, de manera que el departamento, el distrito y los municipios, pongan en ejecución este instrumento legal para afrontar y superar los hechos que dan lugar a la grave alteración de la seguridad y la convivencia, en sus respectivas jurisdicciones.

2. Adoptar las medidas necesarias, en coordinación con la fuerza pública, para levantar los bloqueos internos que actualmente se presentan en las vías de sus jurisdicciones, así como también evitar la instalación de nuevos bloqueos.

3. Adoptar las medidas, e implementar los planes y acciones necesarias para reactivar la productividad y la movilidad en sus respectivas jurisdicciones, entre ellas, fortalecer los controles de seguridad en las vías y las caravanas.

4. En virtud de los principios de colaboración armónica de que trata el artículo 113 de la Constitución Política brindar el apoyo y colaboración, en el marco de sus competencias, a las autoridades pertinentes para lograrla mayor eficiencia, eficacia y celeridad en los procesos de captura y judicialización de las personas que incurrir en los actos delictivos que afectan el orden público, la seguridad y la convivencia ciudadana.

5. Mantener informada a la opinión pública, nacional e internacional sobre los avances en el control del orden público y las denuncias que las agresiones sistemáticas contra la población, la fuerza pública, los bienes públicos y privados,

6. Decretar toque de queda, frente a cualquier alteración significativa del orden público y que, en tal virtud, resulte necesario,

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

En el mismo sentido y en sede de tutela, el Consejo de Estado inicialmente declaró la **suspensión temporal del Decreto 575 de 28 de mayo de 2021** que disponía la asistencia militar y la que **posteriormente sería revocada** al existir otro mecanismo judicial idóneo para tales fines, como lo es, la nulidad simple, en dicha providencia se consideró que “la asistencia militar ordenada por el Presidente de la República, en el Decreto 575 de 2021 amenaza el derecho fundamental a la protesta social y, por lo tanto, es procedente la suspensión de manera transitoria para evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable.”⁴² Se reitera **que la anterior providencia fue revocada en segunda instancia por el Consejo de Estado**, por lo que no se realizará ningún pronunciamiento sobre el particular.

A su turno, en dicha tarea argumentativa, la Corte Interamericana de Derechos Humanos se refirió al ya mencionado **Decreto 575 de 2021**, en los siguientes términos:

3.7 Asistencia Militar

115. Según informado por el Estado, frente a la situación presentada en el marco del paro nacional, durante los meses de abril y mayo de 2021, se acudió a la Asistencia Militar, como lo establece el Artículo 170 del Código Nacional de

⁴² SECCIÓN CUARTA - Consejero ponente: JULIO ROBERTO PIZA RODRÍGUEZ, providencia del veintidós (22) de julio de dos mil veintiuno (2021) Radicación: 11001-03-15-000-2021-02250-00(AC)

Convivencia y Seguridad Ciudadana. Para tales efectos, en el contexto de las protestas, el Poder Ejecutivo emitió el Decreto 575 de 2021, mediante el cual ordenó a varios gobernadores y alcaldes coordinar la “asistencia militar” para “afrontar y superar los hechos que dan lugar a la grave alteración de la seguridad y la convivencia en las vías de sus jurisdicciones”⁷⁵.

116. El Gobierno Nacional explicó a la CIDH que el decreto habilitaría que las fuerzas armadas pudieran participar con la finalidad de proteger la infraestructura estratégica de actos violentos al margen de la ley. Asimismo, la Comisión conoció la Sentencia C-281/17 de la Corte Constitucional del 2017 donde se afirmó que sólo se podía disponer de las fuerzas armadas para garantizar las movilizaciones sociales, pero no para su control ni su contención⁷⁶.

117. Sin embargo, la Comisión observa que este Decreto procura una “coordinación” con las fuerzas armadas con el objeto de “levantar los bloqueos internos”, así como “evitar la instalación de nuevos” en determinadas jurisdicciones. La Comisión considera que la prohibición absoluta de todo bloqueo, en los términos del decreto, puede **tener el efecto de desvirtuar la participación excepcional de las fuerzas militares, evadiendo el análisis de las circunstancias particulares de cada bloqueo y sin que se agoten las medidas menos lesivas como el diálogo**. La CIDH considera que esto podría constituir una restricción desproporcionada a la libertad de expresión, manifestación y reunión.

118. Del mismo modo, la CIDH nota que el decreto no establece explícitamente el límite operativo que tendrá la participación de las fuerzas militares, ni la temporalidad de tal medida, de forma que garantice su excepcionalidad. Por el contrario, al indicar que, “en coordinación con la fuerza pública”, los gobernadores deben adoptar todas las medidas necesarias “para levantar los bloqueos internos”, dicha disposición, por su amplia redacción, sugiere la priorización del uso de las fuerzas armadas con tal finalidad, sin que la intervención esté justificada a la luz de los parámetros que exige el derecho internacional.

119. La CIDH recuerda que, según lo indicado por la Corte Interamericana en el caso Mujeres Víctima de Tortura Sexual en Atenco vs. México, “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”⁷⁷. Además, conforme a los estándares interamericanos reflejados por la Corte Interamericana en el caso Alvarado Espinoza vs. México, el Estado debe limitar al máximo la participación de fuerzas militares en tareas de seguridad interna⁷⁸. Asimismo, en todo caso, de conformidad con la jurisprudencia interamericana, corresponde demostrar que tal participación es extraordinaria, excepcional, temporal, restringida a lo estrictamente necesario en las circunstancias del caso; subordinada y complementaria a las labores de las corporaciones civiles; así como regulada y fiscalizada por órganos civiles competentes, independientes y técnicamente capaces.

120. Finalmente, la CIDH nota que el Decreto establece que serán sancionadas las autoridades locales que no lo cumplan. Esto tiene un efecto disuasorio para que Gobernadores y Alcaldes prioricen la adopción de otras medidas, como el diálogo, que han demostrado ser efectivas en algunas ciudades del país.

121. En virtud de los problemas expuestos, **la CIDH exhorta al Estado a que reforme el referido Decreto conforme a los estándares interamericanos**, de forma que asegure **que la asistencia militar sea extraordinaria, excepcional, temporal, subordinada y complementaria a las labores de las corporaciones civiles**.

Este Tribunal acoge las recomendaciones realizadas por la CIDH sino también las comparte insistiendo lo ampliamente explicado y lo que de antaño señaló el magistrado ponente en la providencia que decretó la medida cautelar, aceptando el uso de la fuerza conforme a lo dispuesto en el art. 166 del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana y la asistencia militar enfatizando que esta solo sería posible de forma excepcional y una vez agotada la opción del dialogo. En todo caso, es claro que esta última figura, debe ser, en palabras de CIDH, de forma **extraordinaria, excepcional, temporal, subordinada ante riesgo o peligro inminente o para afrontar emergencias o calamidades públicas y no como herramienta para simplemente contrarrestar la protesta pacífica**

5.6. Vulneración de los derechos colectivos:

En consecuencia, lo que se cuestiona a través de esta providencia es que si bien, en cada caso concreto se debe analizar el uso de la acción civil de policía o acción militar, lo cierto y evidente es que las entidades accionadas **no actuaron de forma prevalente y preferente en establecer mesas de dialogo** que hubiesen impedido el desbordamiento social que hubo y, en esa medida, una vez se hubiese agotado esta etapa y solo en dicho evento, es que da lugar al uso de la fuerza mínima para dispersar los bloqueos, pues antes afectaría de forma evidente el derecho constitucional a la protesta pacífica.

Lo anterior se fundamenta esencialmente con lo establecido en el **Decreto 003 del 05 de enero de 2021** “Por el cual se expide el Protocolo de acciones preventivas, concomitantes y posteriores, denominado **"Estatuto de Reacción, Uso Y Verificación de la Fuerza Legítima del Estado y Protección del Derecho a la Protesta Pacífica Ciudadana"**, el cual precisamente fue proferido en cumplimiento del literal “b” del ordinal Quinto del Resuelve de la Sentencia de Tutela de segunda instancia STC7641-2020 del 22 de septiembre de 2020, proferida por la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia, Radicado 11001-22-03-000-2019-02527-02, en el que claramente se observa los parámetros en que debieron actuar las autoridades aquí accionadas y que para este Tribunal no lo hicieron o lo realizaron de forma tardía, veamos:

El artículo 2 del **Decreto 003 del 05 de enero de 2021**, establece el deber y **obligación** de las autoridades de la rama ejecutiva del orden nacional y territorial, **privilegiar el diálogo y la mediación** en el desarrollo de las manifestaciones

públicas, como elementos determinantes y principales dentro de la actuación de las autoridades administrativas y de policía y más concretamente en su artículo 3 establece:

ARTÍCULO 3. Principios de la actuación de las autoridades de policía en manifestaciones públicas. Las actuaciones de las autoridades de policía en los términos del artículo 198 de la Ley 1801 de 2016 o la norma que la modifique, sustituya o adicione, deberán soportarse en los siguientes principios:

a. Órdenes de las autoridades. El gobernador y el alcalde son las primeras autoridades de policía en el departamento y el municipio respectivamente, la Policía cumplirá con prontitud y diligencia las órdenes que estas le impartan por conducto del respectivo comandante o quien haga sus veces, sin perjuicio del mando operativo que recae en los Comandantes de Metropolitana, Departamento y Estación de Policía, así como la obligación de intervenir frente a los casos de policía.

b. Respeto y garantía de derechos. Toda intervención de las autoridades deberá estar encaminada a garantizar el ejercicio del derecho de reunión y manifestación pública y pacífica. El ejercicio de estos derechos es determinante en la preservación de la democracia participativa y el pluralismo.

c. Dignidad humana. Las autoridades que intervengan en el acompañamiento de las manifestaciones públicas desarrollarán sus funciones con observancia y respeto hacia la dignidad humana.

d. Enfoque diferencial. Toda intervención de las autoridades reconocerá, protegerá y garantizará los derechos de los niños, niñas, adolescentes, mujeres, población lesbiana, gay, bisexual, transgénero, transexual, travestí, intersexual y queer - LGBTIQ+, comunidades étnicas, personas mayores y en situación de discapacidad.

e. Legalidad. La intervención de las autoridades se realizará con fundamento en los procedimientos y medios reconocidos en la Constitución, la ley y los reglamentos.

f. Necesidad. Las autoridades de policía en manifestaciones públicas aplicarán los medios consagrados en la ley indispensables e idóneos para la efectiva protección y garantía de los derechos fundamentales, el restablecimiento del orden público y el mantenimiento de la convivencia con el fin de prevenir el escalamiento de los conflictos sociales, de quienes se encuentran en riesgo determinable y solo cuando la aplicación de otros medios existentes resulten ineficaces e inoportunos para la debida garantía del ejercicio de los derechos, en el marco de la manifestación pública.

g. Proporcionalidad. La aplicación de los medios de policía por parte de las autoridades de policía en manifestaciones públicas se sujetará a la intensidad y peligrosidad de la amenaza; la forma de proceder del individuo, las condiciones del entorno y los medios de los que disponga el funcionario para abordar una situación específica.

En todo caso el medio elegido por parte de la autoridad de policía para su aplicación, debe ser el que menos lesione e interfiera en la efectividad de los derechos fundamentales de todas las personas.

h. Finalidad legítima en el uso de la fuerza. La actuación de la Policía Nacional estará dirigida a la protección y garantía de derechos de los ciudadanos, tanto de quienes participan en las manifestaciones como de quienes no lo hacen. Su

actuación está supeditada al marco constitucional, legal y reglamentario. En escenarios de perturbación de orden público, dichas actuaciones estarán dirigidas a la contención o al restablecimiento de dicho orden.

i. Prevención. Previamente a una manifestación pública y pacífica se planeará y organizará por parte de la Policía Nacional el servicio, de manera que se puedan prever aquellas situaciones que atenten o pongan en peligro la vida, bienes, e integridad personal de cualquier persona.

La Policía Nacional en el ejercicio de la fuerza y de las armas, continuará recibiendo formación, capacitación y retroalimentación en el manejo de este contexto, aunado a lo anterior deberán estar dotados y capacitados con diversos métodos y tipos de armas y municiones que les permitan usar la fuerza de forma diferenciada.

j. Diferenciación. La actuación de la Policía Nacional diferenciará entre quienes ejercen de manera pacífica y activa su derecho a la reunión y manifestación pública, y de quienes ejecuten actos de violencia, que pongan en grave peligro derechos fundamentales o cometan conductas punibles. Esta diferenciación guiará la actuación policial y el excepcional uso de la fuerza, que deberá focalizarse y ejercerse exclusivamente contra estos últimos, y buscar la protección de todas las personas.

k. Igualdad y no discriminación. La función legítima de las unidades de policía asignadas para la intervención de manifestaciones públicas, es proteger a todas las personas sin discriminación alguna y garantizar la seguridad pública actuando con imparcialidad en relación a todas las personas, sin importar su filiación política, identidad sexual y de género, raza, nacionalidad, vinculación étnica o el contenido de sus manifestaciones.

l. No estigmatización. Las autoridades de policía se abstendrán de realizar pronunciamientos o conductas que propicien prejuicios, discriminen, deslegitimen o descalifiquen a quienes ejercen su derecho a manifestarse pública y pacíficamente.

Según el informe suministrado por la Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos “Documento Lecciones Aprendidas, Paro Nacional Colombia, 2021, Juliette de Rivero, Representante de la Alta Comisionada”⁴³ a pesar que el Gobierno Nacional tenía conocimiento de los bloqueos, fue **solo al 20 de mayo del mismo año que se instaló la Mesa Nacional de Evaluación de Garantías para la Protesta Social** de acuerdo a lo establecido en el Decreto 003 de 2021. De ahí se desprende la reacción tardía del Gobierno Nacional, pues de la lectura del referido Decreto, se observa la importancia de la referida mesa y sí se lee en el artículo 10, veamos:

ARTÍCULO 10. Conformación y convocatoria de la Mesa Nacional de Evaluación de las Garantías para las Manifestaciones Públicas. La Mesa Nacional de evaluación sesionará ordinariamente al menos una vez al año y de manera extraordinaria cuando se considere necesario, y será convocada por el Ministerio del Interior dentro del primer trimestre de cada año y estará conformada por:

⁴³ <https://www.hchr.org.co/index.php/informes-y-documentos/documentos/10246-documento-lecciones-aprendidas-paro-nacional-colombia-2021-juliette-de-rivero-representante-de-la-alta-comisionada>

- a) El Ministro del Interior o su delegado.
- b) El Ministro de Defensa Nacional o su delegado. .
- c) El Director general de la Policía Nacional o su delegado.
- d) El Director de la Unidad Nacional de Gestión de Riesgo y Desastres o su delegado.
- e) El Consejero Presidencial para los DDHH o su delegado.
- f) El Fiscal General de la Nación o su delegado.
- g) El Procurador General de la Nación o su delegado.
- h) El Defensor del Pueblo o su delegado.

i) Tres delegados de las organizaciones o plataformas de derechos humanos.

j) Tres delegados de los organizadores o movimientos sociales relevantes que convocan la manifestación pública y pacífica.

Se podrán invitar las demás organizaciones y entidades que se consideren pertinentes.

Del análisis de los artículos 11, 12, 13 y 14 Decreto 003 del 05 de enero de 2021, se evidencia que en realidad **existió una evidente omisión o pasividad de todas las autoridades locales, departamentales y a nivel central** en la cual se deja entrever que se omitió el deber legal de cumplir con el referido protocolo en el que en realidad ofrece no solo garantías concretas para las manifestaciones de protestas, sino también para el uso de la fuerza pública y los eventos en que puede intervenir esta, veamos:

ARTÍCULO 31. Agotamiento del diálogo y uso de la fuerza. Se entenderá agotada la etapa de diálogo cuando, pese a los constantes esfuerzos de quienes organizan la protesta, las Comisiones de Verificación y los equipos de diálogo no se hayan superado las dificultades y se presenten actos de violencia.

Con fundamento en lo anterior, no pueden pretender los actores populares el uso de la fuerza, llámese militar o civil, cuando el gobierno nacional no agotó la etapa del diálogo genuino de forma temprana y eficaz, y así lo ratifica la Comisión Interamericana de Derechos Humanos⁴⁴, cuando señaló:

197. Durante el Paro, la Oficina documentó el uso de la fuerza para levantar bloqueos **sin que se hayan agotado las vías del diálogo** o sin que éstos hayan causado perturbaciones graves y sostenidas. También documentó el uso desproporcionado y/o innecesario de la fuerza contra personas que realizaban bloqueos.

⁴⁴ https://www.hchr.org.co/documentoseinformes/documentos/Colombia_Documento-lecciones-aprendidas-y-observaciones-Paro-Nacional-2021.pdf

Así se evidencia en los múltiples informes periodísticos. Por ejemplo, para citar uno de muchos, la revista SEMANA⁴⁵ en informe periodístico señaló:

Este 28 de mayo se cumple un mes del inicio del paro nacional. Cali ha sido uno de los territorios donde más se han expresado los ciudadanos frente a algunas inconformidades con el Gobierno nacional y, a la vez, ha sido la ciudad donde más se han presentado **desmanes y actos vandálicos** en medio de las movilizaciones. Así avanzó la jornada en esta ciudad este viernes 28 de mayo:

10:00 p.m. El presidente Iván Duque visitó el Comando de la Policía Metropolitana de la capital del Valle del Cauca, para manifestarle su apoyo a los miembros de la fuerza pública en medio de la tensa situación de orden público que se vive en la ciudad de Cali.

9:40 p.m. **El alcalde de Cali**, Jorge Iván Ospina Gómez, insiste en que la vía del diálogo es la solución a la crisis social por la que atraviesa la ciudad. Sin embargo, precisó que **respalda el trabajo de la fuerza pública ante los hechos de vandalismo** registrados en la capital del Valle del Cauca.

En estos términos, la Organización de las Naciones Unidas señala sobre las medidas de diálogo, lo siguiente:

58. Durante el Paro Nacional, la Oficina observó que **los distintos diálogos territoriales entre autoridades locales y manifestantes fueron un factor de prevención de la violencia que redujeron la polarización y desconfianza institucional** y facilitaron la instalación de mesas de negociación y la apertura de canales de comunicación permanente entre manifestantes, autoridades civiles, organizaciones sociales, Iglesia y entidades internacionales articuladas como acompañantes de estos procesos. La Oficina conoció de buenas prácticas en la gestión de la protesta a través del diálogo social en Bogotá, Cali y Medellín y en departamentos como Caquetá, Huila, Nariño, Norte de Santander y Meta, entre otros. Algunas de estas iniciativas de diálogo contaron con la participación del Gobierno Nacional, lo cual fortaleció la coordinación, coherencia e impacto en la actuación estatal. La Consejería Presidencial para los Derechos Humanos informó acerca de 17 diálogos regionales, y el Ministerio del Interior reportó haber liderado 78 mesas en 16 departamentos del país.

59. En Cali y en Bogotá, ciudades donde se presentaron la mayor cantidad de hechos de violencia y de violaciones de derechos humanos en el marco de las manifestaciones del Paro Nacional, las autoridades locales hicieron notables esfuerzos por revertir esta situación.

60. En conjunto, varios alcaldes y gobernadores privilegiaron fórmulas distintas a la asistencia militar en la gestión de la protesta.

61. **En Cali, la Alcaldía insistió en priorizar el diálogo social como respuesta a la persistencia de las protestas**, aún en medio de las tensiones al interior del Estado sobre el manejo de la protesta. Esa Alcaldía desarrolló un amplio despliegue institucional en los puntos de concentración de los manifestantes, buscando escuchar las demandas de los mismos, reducir las tensiones, negociar el levantamiento de bloqueos de vías y promover un diálogo articulado, con especial atención a la juventud. El trabajo conjunto de la Alcaldía, con organizaciones

⁴⁵ <https://www.semana.com/nacion/articulo/paro-nacional-en-cali-28-de-mayo-siga-en-vivo-la-jornada-de-protestas-de-este-viernes/202111/>

internacionales acompañantes y la Iglesia, favoreció la transformación de los puntos de resistencia, para que dejaran de ser lugares de bloqueos y se convirtieran en espacios asamblearios. Se destaca, en este marco, la construcción participativa de mecanismos de protección. En igual sentido, fue muy útil la creación de una Comisión de Seguimiento, integrada por la Defensoría del Pueblo, la Procuraduría General de la Nación, organizaciones de derechos humanos y la Oficina, lo cual fue un factor de construcción de confianza.

62. La creación de una mesa de diálogo entre la Alcaldía y la “Unión de Resistencias Cali (URC)-Primera Línea somos todos y todas” con el acompañamiento de la Gobernación del Valle del Cauca, la Comisión de Esclarecimiento de la Verdad, la Minga del Suroccidente, la Arquidiócesis de Cali, la MAPP-OEA, la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia y la Oficina, fue, como se describe a continuación, un logro y una buena práctica que merece ser resaltada. Esta mesa se estableció formalmente a través del Decreto 4112 010 20 0304 del 31 de mayo del 2021 a través del cual la Alcaldía de Cali reconoció como sujeto político a la URC, propiciando un escenario para la participación de los jóvenes de los puntos de resistencia de la ciudad en aras de buscar estrategias de inclusión social. Otra buena práctica, impulsada por la Arquidiócesis de Cali, fue el diálogo impulsado entre los sectores académicos (reagrupado en CIDESCO) y empresariales (en particular Propacífico y la iniciativa “Compromiso Valle”) y la URC. Este diálogo contribuyó a bajar los niveles de polarización, tender puentes y participar en la construcción de propuestas para avanzar en una mayor inclusión social, económica y política.

De esta forma, dentro del plenario no se aportó copia o registro alguno que hubiesen acreditado que los entes territoriales, salvo el Municipio de Cali que lo hizo de forma tardía, hubieran adelantado un diálogo con los protestantes, los acuerdos adoptados y la expresión radical de los límites a la protesta social pacífica que se venía adelantando. Si bien los órganos internacionales resaltan y aplauden la reunión de la Alcaldía de Cali con la “Unión de Resistencias Cali (URC)-Primera Línea somos todos y todas” la cual **se estableció formalmente el 31 de mayo de 2021 a pesar que los bloqueos iniciaron el 28 de abril del mismo año**, con lo que se concluye que un diálogo genuino solo se llevó a cabo después de haber transcurrido más de 30 días de conflicto interno y es a eso a lo que llama la atención de esta Sala de Decisión, sin desconocer la labor que hizo el alcalde municipal de Cali sobre el particular.

En este punto, se traerá a colación las recomendaciones sobre i) **la asistencia militar** y ii) **los cortes de ruta** realizados por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en el informe denominado “Observaciones y recomendaciones Visita: Junio 2021 Visita de trabajo a Colombia”⁴⁶ que sobre el particular se indicó:

Recomendaciones respecto a la asistencia militar y la aplicación de la jurisdicción penal militar

⁴⁶ https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/ObservacionesVisita_cidh_Colombia_spA.pdf

28. Garantizar que el mantenimiento del orden público interno y la seguridad ciudadana esté primariamente reservado a los cuerpos de seguridad civiles.

29. Asegurar que, en caso de necesidad de participación de las fuerzas armadas en tareas de seguridad, **esa sea extraordinaria, subordinada y complementaria a las labores de las corporaciones civiles.**

De igual manera debe de ser regulada y fiscalizada por órganos civiles competentes, independientes y técnicamente capaces.

30. Reformar el Decreto 575 de 2021 a fin de asegurar que la intervención de las fuerzas armadas esté compatible con el derecho internacional en la materia.

31. Asegurar que el fuero militar solo sea utilizado para juzgar a militares activos por la comisión de delitos o faltas que por su propia naturaleza atenten contra bienes jurídicos propios del orden militar. 32. Adoptar todas las medidas necesarias para asegurar que la justicia ordinaria sea el fuero competente para investigar y, en su caso, juzgar y sancionar a los autores de violaciones de derechos humanos.

Recomendaciones sobre los cortes de ruta.

34. Abstenerse de prohibir de manera generalizada y a priori los cortes de ruta como modalidades de protestas.

35. Responder a eventuales restricciones a esta modalidad de protesta con base **en consideraciones particulares**, siempre y cuando sus eventuales restricciones atiendan estrictamente al principio de legalidad, persigan un fin legítimo y sean necesarias en una sociedad democrática.

36. Crear un mecanismo permanente de diálogo en la estructura del Estado, conformado por negociadores entrenados en mediación de conflictos y que tengan la capacidad necesaria para avanzar con procesos de diálogos transparentes y voluntarios, incorporando a autoridades locales, como gobernadores y alcaldes, para atender las particularidades de los territorios.

En consecuencia, tal omisión tardía por parte de las autoridades locales si afectaron de forma evidente el derecho colectivo de seguridad y salubridad pública, sobre tales conceptos ha sostenido el Consejo de Estado de manera coincidente con la Corte Constitucional lo siguiente:

“En diferentes ocasiones la Corte Constitucional se ha pronunciado sobre los conceptos de seguridad y salubridad públicas; los mismos han sido tratados como **parte del concepto de orden público** y se han concretado en las obligaciones que tiene el Estado de garantizar condiciones mínimas que permitan el desarrollo de la **vida en comunidad**.” “...Su contenido general, implica, de acuerdo con la jurisprudencia citada, en el caso de la seguridad, **la prevención de los delitos, las contravenciones, los accidentes naturales y las calamidades humanas y, en el caso de la salubridad, la garantía de la salud de los ciudadanos.** Estos derechos colectivos están ligados al control y manejo de las situaciones de índole sanitario, para evitar que tanto en el interior como en el exterior de un establecimiento o de determinado lugar se generen focos de contaminación, epidemias u otras circunstancias que puedan afectar la salud y la tranquilidad de la comunidad y en general que afecten o amenacen el estado de sanidad comunitaria. Es decir, que al momento de ponerse en funcionamiento determinados proyectos de los cuales se pueda derivar algún perjuicio para los ciudadanos, se deben realizar los estudios previos y tomar las medidas conducentes para evitar que se

produzca un impacto negativo en las condiciones de salud y seguridad de los asociados”⁴⁷ .

En consecuencia, la acción tardía de las autoridades locales en cumplir estrictamente con el protocolo establecido en el Decreto 003 del 05 de enero de 2021 si conllevó no solo a la afectación al derecho colectivo a la seguridad y salubridad pública, sino también a la exacerbación de la comunidad vallecaucana a que el problema social fuera incontrolable como lo fue.

5.7. Enfoque diferencial entre protesta pacífica y actos vandálicos suscitados en el Paro Nacional:

Hasta aquí, es claro para esta Corporación y así debe estar expresamente señalado en esta providencia que un derecho fundamental como lo es la protesta pacífica debe y tiene que ser diferenciado y delimitado con los actos de vandalismo suscitados en el marco del Paro Nacional. Ello resulta de vital importancia, en tanto que no se puede permitir que en el desarrollo de un derecho fundamental se permita la destrucción de una ciudad, siendo esto lo sucedido en la capital del Valle del Cauca.

Por lo anterior, se comparte las recomendaciones efectuadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos frente al componente de estigmatización que puede existir al catalogar la protesta pacífica con expresiones o términos como “terrorismo”, “vandalismo” o “criminales” lo cual genera un ambiente hostil al ejercicio de la protesta y a la libertad de expresión.

En consecuencia, en este apartado lo que se quiere enfatizar es que por lo menos en la ciudad de Cali se vio reflejado un grupo mayoritario que ejercía su derecho legítimo a la protesta pacífica, pero también coexistió otro grupo minoritario y externo y que si cometieron actos de violencia y vandalismo y ello no se puede ocultar. Se deja también claro, que los hechos de violencia y de vandalismo contra bienes públicos, el sistema de transporte y establecimientos de comercio por parte de grupos minoritarios, hizo necesaria el uso de la fuerza en los términos del art. 166 del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana y aun el uso de

⁴⁷ Consejo de Estado - Sección Tercera. Sentencia de 15 de julio de 2004. AP 1834. C.P.: Germán Rodríguez Villamizar

la asistencia militar ante la magnitud de la perturbación del orden público, tal como se ordeno en las medidas cautelares ordenadas por este tribunal.

De ahí emerge precisamente que una de las recomendaciones realizadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sea “promover el estándar interamericano según el cual los **funcionarios públicos tienen el deber de abstenerse de realizar declaraciones que estigmaticen o inciten a la violencia contra las personas que participan de las manifestaciones y protestas**, en especial jóvenes, pueblos indígenas, personas afrodescendientes, mujeres, personas LGBTI y personas defensoras de derechos humanos.”

Partiendo de la anterior premisa, se procederá a realizar un análisis sobre **los actos de vandalismo** suscitados con ocasión al Paro Nacional pero que no fueron cometidos por sus organizadores o los participantes, sino por personas externas que representan una pequeña minoría de la ciudadanía, ello para garantizar la recomendación efectuada por la Comisión.

Se trae a colación el informe periodístico del Diario “El Tiempo” del 13 de junio de 2021, titulado: “**Así fue como el vandalismo quebró a Cali, una ciudad que se levanta de las cenizas**” en el que de manera detalla señalan lo siguiente:

En los días del Paro Nacional, Cali luce como una ciudad rota. Es probable incluso que a sus ciudadanos se nos haya roto algo por dentro, después de lo que evidenció el Paro: brechas hondísimas (el 87 % de los jóvenes caleños y yumbeños viven en estrato 1 y 2, si acaso 3, según un estudio del Observatorio Cali Cómo Vamos) una ciudad fragmentada según las clases sociales, que desconfía del otro, que dispara, pero también una capital desolada después de la violencia y el vandalismo a la que ha sido sometida.

Basta dar una caminata por la Avenida Pasoancho, en inmediaciones la Universidad del Valle, o recorrer la Calle Quinta o la Simón Bolívar, para percibirlo: la ciudad alegre que retratan las postales de turismo ya no es tan evidente. A donde se mire, aparecen las ventanas rotas.

Carlos Alfonso Salazar, encargado de custodiar los bienes del Municipio, (es el director de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Bienes y Servicios), dice que aún no se ha logrado cuantificar con precisión los daños que generó el vandalismo desde el 28 de abril de 2021, cuando grupos delincuenciales, sobre todo, aún por identificar con claridad, aprovecharon el inicio del Paro y el derecho de la protesta pacífica para atentar contra la ciudad.

– En la medida en que tengamos acceso a ciertos sitios a los que aún no podemos ingresar (por los bloqueos) se actualizará el diagnóstico de los bienes públicos que fueron afectados.

De momento, el ‘mapa’ de las edificaciones del Municipio vandalizadas y cuyos daños ya le fueron reportados a las aseguradoras incluyen una decena de predios.

Entre los más afectados está **la Oficina de Catastro**, cerrada al público después de que fuera incendiada. En un informe de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Bienes y Servicios se lee que el fuego causó daños en la estructura física, destrucción del mobiliario, del archivo, la red de incendios, los aires acondicionados, el cielo falso, las paredes.

Otro de los bienes públicos incendiados fue **la Oficina del Departamento Administrativo de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, Datic**. Las llamas acabaron con el cableado estructural, con los techos, con los computadores.

La Torre A de la Alcaldía resultó gravemente afectada (además de los vidrios rotos, la caseta de vigilancia fue destruida, así como las cámaras de seguridad), en el Concejo vandalizaron el acceso y el despacho de presidencia, y en el Bulevar del Río ni siquiera los comederos de los pájaros se libraron de los ataques.

Las bancas empotradas del Bulevar también fueron destruidas, así como las salidas de emergencia que lo conectan con el Túnel Mundialista, mientras que en el Parque de Los Poetas **acabaron con las materas gigantes**, los habladores turísticos, y en la Plazoleta Jairo Varela quebraron los vidrios de los locales comerciales, **dañaron la antigua Oficina del Adulto Mayor**, se robaron las hachas de los gabinetes contra incendio y los adoquines del Parque Avianca.

– El 5 de mayo de 2021 se instauró la denuncia ante la Fiscalía por estos hechos. El caso quedó radicado con el número 7600160000199202151837. Además, desde el 29 de abril se iniciaron las reclamaciones ante las aseguradoras. Todos los bienes de propiedad del Distrito Especial de Santiago de Cali que hayan sido afectados con estos actos mal intencionados de terceros están asegurados con la póliza Todo Riesgo Daño Material Estatal N°994000000069, en la vigencia comprendida entre el 24 de junio de 2020 al 31 de julio de 2021, con **un costo de primas de \$4.165.486.853, incluido IVA** – dice Carlos Alfonso Salazar, el director de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Bienes y Servicios de la Alcaldía.

Los seguros también cubren la **red de semaforización**, otro de los blancos de los vándalos. El diagnóstico de la Secretaría de Movilidad indica que **86 intersecciones semafóricas fueron dañadas**: el 18 % de la red. Por ahora se han hecho arreglos temporales en 33.

– Tenemos 429 intersecciones semafóricas funcionando, de las 482 que tiene la ciudad. Eso quiere decir que la red de semáforos está en un 82 %. Las reparaciones que hemos hecho son temporales para ordenar en lo posible el tráfico, pero ante la magnitud de la afectación se requieren adecuaciones mucho más robustas – dice William Vallejo, el secretario de Movilidad.

Diez de los 394 controladores de los semáforos también fueron vandalizados (o hurtados), así como el 10 % de las **señales de tránsito**: entre 1400 y 1500 señales. Pese a que se han encontrado algunas que terminaron derribadas en las calles, no es posible restaurarlas. Según el Manual de Señalización, un mínimo rayón, una calcomanía que afecte la película retro reflectiva de las señales, exige reponerlas en su totalidad, comprarlas nuevas.

— También fueron **vandalizados los atenuadores de impactos**. Son dispositivos que funcionan como resortes que se instalan en puentes y deprimidos para evitar golpes fatales de los vehículos con paredes y esquinas y reducir la probabilidad de mortalidad. En Cali teníamos 24 atenuadores, y solo quedaron tres – continúa el Secretario de Movilidad.

Las cámaras de foto detección – ‘las fotomultas’ – fueron destruidas. En 2019 eran 40. Durante las movilizaciones sociales de entonces, destruyeron tres. Las 37 restantes fueron derribadas el pasado 28 de abril de 2021. **Hoy no hay una sola cámara de foto detección – fija – en Cali.**

A diferencia de los semáforos, las señales de tránsito y los atenuadores, que sí son bienes del Municipio y están cubiertos por las pólizas (se calcula que reponer todo ello cuesta \$6.000 millones), **las cámaras de foto detección, al pertenecer a un privado, no están cubiertas por los seguros.**

Los monumentos, en cambio, están asegurados, aunque todavía no es posible establecer el valor preciso de los arreglos.

— Solo restaurar la estatua de Sebastián de Belalcázar después de que fuera derribada vale \$400 millones – explica Leonardo Medina, el Subsecretario de Patrimonio de Cali.

En total fueron **nueve los monumentos vandalizados** de gravedad, además de sus fuentes. Entre ellos la estatua de Jovita, en la Calle Quinta, cuya restauración fue cotizada en \$20 millones. La Asociación de Cirujanos Plásticos de la ciudad se ofreció a financiar los arreglos, que serán realizados por el autor de la obra, Diego Pombo.

(...)

El Sistema de Transporte Masivo también fue objeto de un ataque sistemático. Solo así se entiende la dimensión de su destrucción, dispersa por toda la ciudad: **18 buses fueron quemados; a 43 les rompieron los vidrios, o les dañaron la puerta. El 90% de las paradas del MÍO, entre estaciones y terminales, fueron atacadas.**

Trece de las **55 estaciones del sistema las incendiaron**, algunas en varias ocasiones: Universidades, terminal Calipso, Univalle, Chiminangos, San Bosco, Meléndez, 7 de agosto, Santa Librada.

En otras 17 estaciones se diagnosticó una afectación alta. Dañaron la fibra óptica, lo que hace imposible operarlas, **quebraron los vidrios, las puertas, las máquinas expendedoras de tiquetes. 25 estaciones tienen daños “intermedios”,** y en solo 5 los daños fueron de apenas ventanas rotas.

— Casi todos los corredores por donde pasa el MÍO fueron atacados. El corredor que menos sufrió afectación fue el de la Avenida de las Américas. Pero en general todos sufrieron vandalismo, siendo el más golpeado el corredor de la Calle Quinta, el de la Primera, la Carrera 15 y el corredor del Distrito de Aguablanca – dice Óscar Ortiz, el presidente de Metrocali.

El terminal del Paso del Comercio fue destruido, saqueado. No dejaron ni los baños. Ni un orinal, ni un lavamanos. Todo quedó en pedacitos de cerámica dispersos en el suelo como señales del odio y la furia. Las paredes tienen agujeros hechos con porras y martillos, como las casas de los narcotraficantes abandonadas que son perseguidas por los buscadores de caletas. Las baldosas fueron arrancadas, picadas, así como algunos trozos del techo y las láminas de la fachada.

El Presidente de Metrocali calcula que recuperar el terminal del Paso del Comercio costará \$4.100 millones y todo el sistema de transporte, \$55 mil millones. La cifra ha generado polémicas. De ser cierta, eso significaría que cada estación del MÍO recibiría una inversión promedio de \$1000 millones, cuando en algunas apenas se requiere reponer los vidrios. Óscar Ortiz reitera que se trata de un “presupuesto inicial, que puede variar”.

Hicimos un presupuesto general, que se ha ido ajustando en la medida en que se posibilite el acceso a las estaciones afectadas, aunque hay zonas donde los funcionarios de Metrocali no han podido entrar. En el Paso del Comercio fuimos recibidos a bala en dos ocasiones. Sin embargo, hemos ido haciendo los cálculos de la reconstrucción del sistema. Los presupuestos más altos serán para el terminal Calipso y Paso del Comercio. Hay estaciones como la de la Floresta, en cambio, cuya reparación costará \$200 millones. Por eso insisto en que la cifra de \$55 mil millones es tentativa y puede variar. Lo más probable es que la intervención del sistema cueste menos. Vamos a arrancar con \$10 mil millones por parte de Metrocali, y \$20 mil de la Alcaldía. Será un proceso con vigilancia de los órganos de control.

En teoría, lo que se invierta en la recuperación del MÍO deberá retornar al presupuesto del Municipio. Todas las estaciones y terminales afectadas por el vandalismo están cubiertas por una póliza. Según lo explica el Presidente de Metrocali, contar con ese seguro por parte de la Unión Temporal Recaudo y Tecnología, el grupo que administra las estaciones, es una de las obligaciones establecidas en el contrato de concesión. Sin embargo, hacer las reclamaciones a las aseguradoras y recibir los recursos tarda meses, mientras que poner en funcionamiento el MÍO no da espera.

Las estaciones de servicio de combustible también sufrieron ataques sistemáticos. Un investigador que pidió la reserva de su identidad dijo que el modus operandi en diversos puntos de Cali fue el mismo: atacar primero los CAI de la Policía, después las bombas de gasolina, saquear el combustible, para dejar en jaque a las autoridades. Sin gasolina y con los CAI destruidos, la capacidad de respuesta se reducía de forma considerable.

De las 120 estaciones de combustible de la ciudad, 64 fueron vandalizadas; 12 quedaron destruidas. Y no todos los propietarios contaban con pólizas de seguros. Por lo menos no contra el vandalismo. En la ciudad las bombas de gasolina nunca habían sido atacadas como ocurrió desde el 28 de abril.

— Las afectaciones económicas en las estaciones son de \$10 mil millones, por daños a la infraestructura. Pero también se golpeó el empleo. Se puso en riesgo el trabajo de 500 familias. Los minoristas están haciendo grandes esfuerzos, recurriendo a créditos bancarios, para volverse a levantar. Como gremio, queremos decir que el servicio que prestamos es esencial. El combustible mueve la economía, la salud, la seguridad y por lo tanto debe ser cuidado. Además se construye país a través del empleo, no destruyéndolo. De las estaciones de servicio de Cali dependen los ingresos de 1200 familias – dice Sandra Awakon, directora Ejecutiva de la Asociación de Combustibles del Valle del Cauca y Cauca.

Lo anterior constituye un hecho notorio y relata de forma sucinta la relación de los actos de destrucción de las personas que no hacían parte de la protesta social, reiterando en este punto, tal como lo señaló la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia⁴⁸, en el fallo de tutela del 22 de septiembre de 2020, que **la protesta intolerante y violenta, no pacífica**, que aboga por el discurso y la apología al odio, a la hostilidad, que patrocina la propaganda a favor de la guerra, que propende por el odio nacional, racial, religioso, y por la discriminación, o que

⁴⁸ Proceso radicado N.º 11001-22-03-000-2019-02527-02, Magistrado Ponente: Luis Armando Tolosa Villabona

incite a la pornografía infantil, al delito o al genocidio, **no están protegidas por la Constitución.**

Sobre este mismo punto, conviene señalar que la Corte Constitucional frente al concepto de “orden público” la ha definido como “el conjunto de condiciones de seguridad, tranquilidad y salubridad que permiten la prosperidad general y el goce de los derechos humanos”⁴⁹, supeditado al respeto de las garantías fundamentales de las personas y el medio ambiente, para hacer efectivo el goce generalizado de las prerrogativas.

Sobre, **los límites y presupuestos del orden público** en el marco de la Carta Política de 1991, la Corte Constitucional adoctrinó:

“(…) En una democracia constitucional, fundada en el respeto de los derechos y de la dignidad de las personas (CP arts 1º, 3 ºy 5º), el orden público no es un valor en sí mismo ya que, tal y como lo ha señalado esta Corte en múltiples oportunidades, es **“un valor subordinado al respeto a la dignidad humana”**, por lo que, “la preservación del orden público lograda mediante la supresión de las libertades públicas **no es entonces compatible con el ideal democrático**”. Por ello el orden público debe ser entendido como el conjunto de condiciones de seguridad, tranquilidad y salubridad que permiten la prosperidad general y el goce de los derechos humanos. Este marco constituye el fundamento y el límite del poder de policía, que es el llamado a mantener el orden público, pero en beneficio del goce pleno de los derechos.

En ese sentido, la preservación del orden público **no puede lograrse mediante la supresión o restricción desproporcionada de las libertades públicas**, puesto que el desafío de la democracia es permitir el más amplio y vigoroso ejercicio de las libertades ciudadanas (…)

“(…) Conforme a lo anterior, en un Estado social de derecho, el uso del poder correspondiente al mantenimiento del orden **público está limitado** por los principios contenidos en la Constitución y por aquellos que derivan de la finalidad de mantener el orden público como condición para el libre ejercicio de las libertades democráticas (…)

La preservación del orden público en beneficio de las libertades supone el uso de distintos medios, como pueden ser básicamente **(i) el establecimiento de normas generales que limitan los derechos para preservar el orden público, (ii) la expedición de actos normativos individuales, dentro de los límites de esas normas generales, como la concesión de un permiso o la imposición de una sanción, y (iii) el despliegue de actividades materiales, que incluyen el empleo de la coacción y que se traduce en la organización de cuerpos armados y funcionarios especiales a través de los cuales se ejecuta la función (…)**⁵⁰

⁴⁹ Corte Constitucional, sentencia C-453-13 de 10 de julio de 2013, exp. D-9434.

⁵⁰ Corte Constitucional, sentencia C-825-04 de 31 de agosto de 2004, exp. D-5082.

Con fundamento en lo anterior, se entiende jurisprudencialmente que El Estado puede desplegar tres facultades a saber: i) de poder de policía, ii) de función de policía y iii) actividad de policía.

La primera, esto es **el poder de policía** está debidamente delimitada con la facultad reglamentaria de la rama legislativa (Congreso, Asambleas departamentales, y Concejos distritales y municipales) y ejecutiva (presidente, Gobernador y Alcalde)

Sobre las particularidades del “poder de policía” y sus limitaciones, la Corte Constitucional ha señalado:

“(…) [S]e caracteriza por su naturaleza normativa y por la facultad legítima de regulación de la libertad con actos de carácter general e impersonal, con fines de convivencia social, en ámbitos ordinarios y dentro de los términos de la salubridad, seguridad y tranquilidad públicas que lo componen (…)”. “(…)”.

La segunda, denominada “**función de policía**”, se diferencia de la primera, porque ya no existe el factor reglamentario pues se supedita a lo ya regulado y es exclusivamente administrativa, debidamente motivada, concreta y determinada a un grupo o sector específico. Sobre el particular, señaló la Corte:

“(…) [Las] manifestaciones de la función de policía responden al “reconocimiento de la imposibilidad del legislador de prever todas las circunstancias fácticas. Las leyes de policía permiten entonces un margen de actuación a las autoridades administrativas para su concreción. Así, la forma y oportunidad para aplicar a los **casos particulares el límite de un derecho, corresponde a normas o actos de carácter administrativo expedidos dentro del marco legal por las autoridades administrativas competentes**”. En aras de proteger las libertades y los derechos de los ciudadanos, se ha exigido que la administración motive sus actos, cumpla con los requisitos de publicidad, garantice el derecho a la defensa, guarde coherencia entre la motivación y la decisión, tome medidas proporcionales, razonables y oportunas, y que la autoridad que tome las decisiones sea competente es decir que esté autorizada para ello (…)”.

Finalmente, la tercera facultad, esto es la de **actividad de policía**, se cimenta básicamente en la ejecución dentro del límite legal del ejercicio de la función policial, con el fin de garantizar y proteger los derechos fundamentales, entre ellos, el de reunión, expresión, locomoción, protesta pacífica y, especialmente, la dignidad humana como principio fundante del Estado Social de Derecho. Sobre este tema, la Corte señaló:

“(…) Desde sus primeras sentencias la Corte ha señalado que los **límites de la actividad de policía** consisten en: (1) respetar el principio de legalidad; (2) asegurar el orden público sin interferir con el ámbito privado de los ciudadanos; (3) tomar las medidas necesarias y eficaces para cumplir con su tarea y **utilizar la**

fuerza únicamente cuando sea indispensable, de acuerdo con el artículo 3º del "Código de conducta para funcionarios encargados de aplicar la ley", aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas por resolución 169/34 del 17 de diciembre de 1979; (4) adoptar medidas proporcionales y razonables en relación con las circunstancias y el fin perseguido; (5) el poder de policía es inversamente proporcional con el valor constitucional de las libertades afectadas; (6) **debe ejercerse para preservar el orden público en beneficio de las libertades y derechos ciudadanos y no puede traducirse en una limitación absoluta de los mismos**; (7) no puede llevar a discriminaciones injustificadas de ciertos sectores de la sociedad; (8) la policía debe obrar contra el perturbador del orden público, pero no contra quien ejerce legalmente sus derechos.

De lo anterior se desprende que ciertamente se incumplió el deber de protección de los ciudadanos en cabeza de las autoridades de Policía y de las autoridades locales, quienes pese a estar al tanto de las graves perturbaciones de orden público generado desde el primer día del paro nacional (28 de abril de 2021), **no tomaron medidas oportunas para resguardar la seguridad de los ciudadanos** especialmente en la ciudad de Cali y Yumbo.

Lo anterior, por cuanto la Constitución Política de 1991 en su artículo 2º contempla los fines esenciales del Estado y el mandato dirigido a las autoridades de la República 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.

Así, se tiene que la fuerza pública, como una de las autoridades del Estado, está integrada por las Fuerzas Militares y la Policía Nacional (artículo 216 C.P) y que esta última, conforme a lo previsto en el artículo 218 de la Constitución, es 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”*.

En el mismo sentido, las alcaldías del Municipio de Santiago de Cali, Municipio De Yumbo, Municipio De Jamundí, Municipio de Palmira, Municipio de Candelaria y la señora Gobernadora del Valle del Cauca como máxima autoridad del Departamento **omitieron o lo realizaron de forma tardía, las funciones y facultades que la Constitución y la Ley les otorga** como iii) actividad de policía, con el fin garantizar la convivencia y seguridad en su territorio como es su deber, entre otros, expresamente señalados en los artículos 303 y 305 de la Constitución Política, los artículos 1 a 29 y 198 de la Ley 1801 de 2016, veamos:

El artículo 303 y 305 superior, establecen:

ARTICULO 303. En cada uno de los departamentos habrá un **Gobernador que será jefe de la administración seccional y representante legal del departamento**; el gobernador será agente del Presidente de la República para el **mantenimiento del orden público** y para la ejecución de la política económica general, así como para aquellos asuntos que mediante convenios la Nación acuerde con el departamento. (...)

ARTICULO 305. Son atribuciones del gobernador:

1. Cumplir y hacer cumplir la Constitución, las leyes, los decretos del Gobierno y las ordenanzas de las Asambleas Departamentales.
2. Dirigir y coordinar **la acción administrativa** del departamento y actuar en su nombre como gestor y promotor del desarrollo integral de su territorio, de conformidad con la Constitución y las leyes.
(...)
6. Fomentar de acuerdo con los planes y programas generales, las empresas, industrias y actividades convenientes al desarrollo cultural, social y económico del departamento que no correspondan a la Nación y a los municipios.
(...)
15. Las demás que le señale la Constitución, las leyes y las ordenanzas

ARTICULO 315. Son atribuciones del alcalde:

- (...)
1. Cumplir y hacer cumplir la Constitución, la ley, los decretos del gobierno, las ordenanzas, y los acuerdos del concejo.
 2. Conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones y órdenes que reciba del Presidente de la República y del respectivo gobernador. El alcalde es la primera autoridad de policía del municipio <sic>. La Policía Nacional cumplirá con prontitud y diligencia las órdenes que le imparta el alcalde por conducto del respectivo comandante.

Con fundamento en lo anterior, entre otros fundamentos normativos, establece el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana en sus artículos 198 y 201 lo siguiente:

ARTÍCULO 198. AUTORIDADES DE POLICÍA. Corresponde a las autoridades de Policía **el conocimiento y la solución de los conflictos de convivencia ciudadana.**

Son autoridades de Policía:

- 1. El Presidente de la República.**
- 2. Los gobernadores.**
- 3. Los Alcaldes Distritales o Municipales.**
4. Los inspectores de Policía y los corregidores.
5. Las autoridades especiales de Policía en salud, seguridad, ambiente, minería, ordenamiento territorial, protección al patrimonio cultural, planeación, vivienda y espacio público y las demás que determinen la ley, las ordenanzas y los acuerdos.
6. Los comandantes de estación, subestación y de centro de atención inmediata de Policía y demás personal uniformado de la Policía Nacional.

(...)

ARTÍCULO 201. ATRIBUCIONES DEL GOBERNADOR. Corresponde al gobernador:

1. **Dirigir y coordinar a las autoridades de Policía en el departamento.**
 2. **Desempeñar la función de Policía para garantizar el ejercicio de los derechos y libertades públicas**, así como el cumplimiento de los deberes de conformidad con la Constitución, la ley y las ordenanzas.
 3. **Dirigir y coordinar en el departamento, la asistencia de la fuerza pública en los casos permitidos en la Constitución y la ley.**
 4. Conocer de aquellos asuntos de su competencia establecidos en este Código y de aquellos que la Constitución, la ley u ordenanza le señalen.
 5. Ejecutar las instrucciones del Presidente de la República en relación con el mantenimiento y restablecimiento de la convivencia.
 6. <Ver Notas de Vigencia> Elaborar e implementar el Plan Integral de Seguridad y Convivencia Ciudadana, dentro de los seis (6) meses del primer año de Gobierno, en el marco de las políticas que para tal efecto establezca el Gobierno nacional, y del plan de desarrollo territorial.
- (...)

ARTÍCULO 205. ATRIBUCIONES DEL ALCALDE. Corresponde al alcalde:

1. Dirigir y coordinar las autoridades de Policía en el municipio o distrito.
 2. Ejercer la función de Policía para garantizar el ejercicio de los derechos y libertades públicas, así como el cumplimiento de los deberes de conformidad con la Constitución, la ley y las ordenanzas.
 3. **Velar por la aplicación de las normas de Policía en el municipio y por la pronta ejecución de las órdenes y las medidas correctivas que se impongan.**
 4. <Ver Notas de Vigencia> Elaborar e implementar el Plan Integral de Seguridad y Convivencia Ciudadana, dentro de los seis (6) meses del primer año de Gobierno, en el marco de las políticas que para tal efecto establezca el Gobierno nacional, y del plan de desarrollo territorial.
 5. Crear el Fondo Territorial de Seguridad y Convivencia, de conformidad con las disposiciones que sobre la materia establezca el Gobierno nacional.
 6. Coordinar y articular con todas las autoridades y organizaciones sociales, económicas y comunitarias, las políticas y las actividades para la convivencia.
 7. Resolver los impedimentos y recusaciones de las autoridades de Policía de primera instancia.
 8. Resolver el recurso de apelación en el procedimiento verbal abreviado, cuando no exista autoridad especial de Policía en el municipio o distrito a quien se le haya atribuido, en relación con las medidas correctivas que aplican los inspectores de Policía rurales y urbanos o corregidores, en primera instancia.
 9. Autorizar, directamente o a través de su delegado, la realización de juegos, rifas y espectáculos.
 10. Suspender, directamente o a través de su delegado, la realización de juegos o rifas, espectáculos que involucren aglomeraciones de público complejas cuando haya lugar a ello.
 11. Imponer la medida de suspensión de actividad que involucre aglomeración de público compleja.
 12. Establecer, con el apoyo del Gobierno nacional, centros especiales o mecanismos de atención y protección de personas trasladadas o conducidas por el personal uniformado de la Policía y coordinar y desarrollar programas pedagógicos para la convivencia, de conformidad con los lineamientos que para tal efecto establezca el Gobierno nacional.
 13. Tener en la planta de personal de la administración distrital o municipal, los cargos de inspectores y corregidores de Policía necesarios para la aplicación de este Código.
- (...)

ARTÍCULO 149. MEDIOS DE POLICÍA. Los medios de Policía son los instrumentos jurídicos con que cuentan las autoridades competentes para el cumplimiento efectivo de la función y actividad de Policía, así como para la imposición de las medidas correctivas contempladas en este Código.

Los medios de Policía se clasifican en inmateriales y materiales.

Los medios inmateriales son aquellas manifestaciones verbales o escritas que transmiten decisiones de las autoridades de Policía.

Son medios inmateriales de Policía:

- 1. Orden de Policía.**
2. Permiso excepcional.
3. Reglamentos.
4. Autorización.
5. Mediación policial.

Los medios materiales son el conjunto de instrumentos utilizados para el desarrollo de la función y actividad de Policía.

Son medios materiales de Policía:

1. Traslado por protección.
2. Retiro del sitio.
3. Traslado para procedimiento policivo.
4. Registro.
5. Registro a persona.
6. Registro a medios de transporte.
7. Suspensión inmediata de actividad.
8. <Numeral INEXEQUIBLE>
9. Ingreso a inmueble sin orden escrita.
10. Incautación.
- 11. Incautación de armas de fuego, no convencionales, municiones y explosivos.**
- 12. Uso de la fuerza.**
13. Apreensión con fin judicial.
14. Apoyo urgente de los particulares.
- 15. Asistencia militar.**

Nótese, por tanto, que es deber de la Gobernadora del Valle del Cauca, y los alcaldes municipales accionados cumplir con la función y la actividad de policía, siendo la primera en la facultad de hacer cumplir las disposiciones dictadas en ejercicio del poder de policía lo cual se cumple por medio de órdenes de policía (art. 16 del Código Nacional de Seguridad y convivencia ciudadana), pero esencialmente les correspondía el cumplimiento de la **ACTIVIDAD DE POLICIA** que consiste en el ejercicio de materialización de los medios y medidas correctivas de acuerdo con las atribuciones constitucionales, legales y reglamentarias conferidas a los uniformados de la policía nacional para concretar y hacer cumplir las decisiones dictadas en ejercicio de la función de policía, a las cuales está subordinada. En el caso concreto dichas autoridades **omitieron dar cumplimiento oportuno a los medios de policía** previstos en el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, **particularmente los artículos 165, 166 y 170 y, las**

disposiciones contenidas en el Decreto 3 de 2021, encaminadas a evitar la perturbación del orden público y el mantenimiento de la seguridad ciudadana.

Por otra parte, se reitera una vez más que los actos de violencia no están protegidos por la Constitución y en tal medida, era deber y obligación de la Policía Nacional ejercer la fuerza para contrarrestar dichos actos bélicos de las personas que no hacían parte de la protesta pacífica, tal como lo establece el Decreto 003 del 05 de enero de 2021, al señalar:

Artículo 34. Actuación del Escuadrón Móvil Antidisturbios (ESMAD). La intervención del Escuadrón Móvil Antidisturbios (ESMAD) será entendida como la última instancia y el último recurso para controlar los actos de violencia que cometan personas o focos específicos dentro de una manifestación pacífica. Los miembros del ESMAD pondrán en marcha los planes y procedimientos operativos fijados con anterioridad al desarrollo de la manifestación pacífica, los cuales deben satisfacer los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad. Por tanto, se deberá cumplir con los siguientes requisitos:

1. El personal del ESMAD estará ubicado en sitios estratégicos que permitan una acción oportuna frente a actos de violencia, a fin de restablecer la convivencia; su actuación **será ordenada por los Alcaldes distritales o municipales**.
2. El comandante de las secciones del ESMAD y de los Grupos de Fuerza Disponible destinadas a la intervención en manifestaciones tendrán comunicación directa con el Puesto de Mando Unificado (PMU).
3. Una vez los miembros del ESMAD retomen el control de la situación y se ordene su retiro del lugar, siempre y cuando se haya hecho uso de la fuerza, deberán presentar un informe dirigido a sus superiores.

Parágrafo 1°. La intervención del Escuadrón Móvil Antidisturbios (ESMAD) deberá considerarse la última ratio para el restablecimiento de las condiciones de convivencia y seguridad ciudadana. Antes de su intervención deberán agotarse las instancias de diálogo y mediación.

Parágrafo 2°. La Dirección Nacional de Escuelas de la Policía Nacional fortalecerá los programas académicos y de extensión al personal que ingresa a la Institución y que adelante capacitaciones para ascenso y asignaturas que promuevan el conocimiento del uso de la fuerza, tácticas y técnicas para la correcta intervención policial, el acompañamiento y garantía de manifestaciones públicas y el control de disturbios.

Tal omisión, en consecuencia, produjo como resultado la destrucción de la ciudad al dejarla en el estado ya descrito, con **bienes públicos destruidos** (oficina de catastro municipal de Cali y Torre A de la Alcaldía), **semáforos vandalizados**, la **totalidad de las cámaras de foto-multa** de la ciudad de Cali, monumentos y grave afectación al **Sistema de Transporte Masivo** (18 buses fueron quemados; a 43 les rompieron los vidrios, o les dañaron la puerta. El 90% de las paradas del MÍO, entre estaciones y terminales, fueron atacadas), **estaciones de combustible** totalmente

destruidas, entre otras afectaciones, lo que demuestra con suficiente claridad la afectación del derecho colectivo a la afectación al derecho colectivo a la seguridad y salubridad pública.

Por lo tanto, no entiende este Tribunal cómo fue posible tanta destrucción por parte de algunos sujetos, que se reiteran, no hacían parte de la protesta, ni de los movimientos sociales que la respaldaban y que contra ellos, si debía ejercerse todo el uso de la fuerza pública, situación que está plenamente establecida en el art. 166 de la Ley 1801 de 2016, que establece:

ARTÍCULO 166. USO DE LA FUERZA. Es el medio material, necesario, proporcional y racional, empleado por el personal uniformado de la Policía Nacional, como último recurso físico para proteger la vida e integridad física de las personas incluida la de ellos mismos, sin mandamiento previo y escrito, para prevenir, impedir o superar la amenaza o perturbación de la convivencia y la seguridad pública, de conformidad con la ley.

El uso de la fuerza se podrá utilizar en los siguientes casos:

1. Para prevenir la inminente o actual comisión de comportamientos contrarios a la convivencia, de conformidad con lo dispuesto en el régimen de Policía y en otras normas.
2. Para hacer cumplir las medidas correctivas contempladas en este Código, las decisiones judiciales y obligaciones de ley, cuando exista oposición o resistencia.
3. Para defenderse o defender a otra persona de una violencia actual o inminente contra su integridad y la de sus bienes, o protegerla de peligro inminente y grave.
4. Para prevenir una emergencia o calamidad pública o evitar mayores peligros, daños o perjuicios, en caso de haber ocurrido la emergencia o calamidad pública.
5. Para hacer cumplir los medios inmateriales y materiales, cuando se presente oposición o resistencia, se apele a la amenaza, o a medios violentos.

PARÁGRAFO 1o. El personal uniformado de la Policía Nacional sólo podrá utilizar los medios de fuerza autorizados por ley o reglamento, y al hacer uso de ellos siempre escogerá entre los más eficaces, aquellos que causen menor daño a la integridad de las personas y de sus bienes.

PARÁGRAFO 2o. El personal uniformado de la Policía Nacional está obligado a suministrar el apoyo de su fuerza por iniciativa propia o a petición de persona que esté urgida de esa asistencia, para proteger su vida o la de terceros, sus bienes, domicilio y su libertad personal.

PARÁGRAFO 3o. El personal uniformado de la Policía Nacional que dirija o coordine el uso de la fuerza, informará al superior jerárquico y a quien hubiese dado la orden de usarla, una vez superados los hechos que dieron lugar a dicha medida, precisando las circunstancias de tiempo, modo y lugar, y desenlace de los hechos. En caso de que se haga uso de la fuerza que cause daños colaterales, se remitirá informe escrito al superior jerárquico y al Ministerio Público.

Por último, se replica y se exhorta a las autoridades accionadas para que cumplan con la recomendación que sobre este tópico señaló la Comisión Interamericana de Derechos Humanos al señalar que le correspondía **“Investigar y, en su caso, juzgar y sancionar, con apego a las garantías del debido proceso, a los responsables de los delitos cometidos en el marco de las protestas”**

6. CONSIDERACION SOBRE LA FIGURA DEL HECHO SUPERADO:

Tal como pacíficamente lo ha señalado el Consejo de Estado «[...] *se configura el instituto de carencia actual de objeto por hecho superado* [...] [cuando] *desaparecen las circunstancias que amenazan o vulneran los derechos colectivos invocados*⁵¹. [...]». Lo anterior es claro y no requiere de mayores esfuerzos interpretativos.

Las Secciones Primera y Tercera de esta Corporación han admitido la posibilidad de declarar la carencia total o parcial de objeto, en virtud de la constatación de hecho superado. De modo que *“si en el curso del proceso desaparecen las circunstancias que amenazan o vulneran el derecho colectivo, no es posible ordenar su protección en la sentencia, pues tal decisión sería inocua y alejada de la realidad”*⁵².

Por su parte, la Sección Primera precisó antes de la sentencia de Unificación que posteriormente se citará, lo siguiente⁵³:

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 2 de la Ley 472 de 1998, las acciones populares se ‘ejercen para evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los derechos e intereses colectivos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible’, de lo cual se deduce, que la orden de proteger los derechos colectivos supone la existencia de las circunstancias que los amenazan o vulneran; pues si éstas han desaparecido, desaparece también la causa que da lugar a dicha protección. No es posible hacer cesar la amenaza o vulneración de un derecho colectivo, si éstas han dejado de existir; tampoco lo es restituir las cosas al estado anterior, en tanto que, la ausencia de dichas circunstancias supone, precisamente, que las cosas volvieron a su estado anterior sin necesidad de la orden judicial.

⁵¹ Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia del 1º de marzo de 2018, CP. Oswaldo Giraldo López, número de radicación: 66001-23-31-000-2010-00356-02(AP).

⁵² Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 12 de febrero de 2004, M.P. Alirio Eduardo Hernández Enríquez, exp. 2002-1700-01(AP).

⁵³ Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia del 25 de agosto de 2016, M.P. Roberto Augusto Serrato Valdés, exp. 2013-00118-01(AP).

Así como la prosperidad de las pretensiones en una acción popular depende de lo acreditado por la parte demandante en el proceso, la orden de proteger los derechos colectivos sólo puede proferirse cuando, al momento de dictar sentencia, subsisten las circunstancias, que a juicio de los actores, vulneran o amenazan tales derechos, pues de lo contrario el fundamento fáctico y jurídico de dicha orden judicial habría desaparecido, y su objeto -que es, precisamente, la protección de los derechos colectivos- ya se habría logrado, generándose, de esta manera, una sustracción de materia.

‘(...) la carencia de objeto por haberse superado el hecho vulnerador que originó la acción se da cuando se comprueba que entre la presentación de ésta y el momento de dictar el fallo cesó la amenaza o vulneración del derecho cuya protección se había solicitado y, en tal circunstancia, ya no será necesaria la orden de protección, pero en todo caso, debe el juez declarar que la mencionada amenaza o vulneración existió, pero desapareció’⁵⁴.

En consecuencia, en el evento en que cese la vulneración del derecho colectivo como consecuencia del ejercicio de la acción popular, no resulta procedente denegar de plano las pretensiones, sino que, por el contrario, el juez de conocimiento deberá declarar la vulneración de los derechos colectivos y precisar que se puso fin a la transgresión del derecho colectivo cuyo amparo se perseguía.

A su turno, en la **sentencia proferida el 4 de septiembre de 2018** por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, en la cual se **unificó la jurisprudencia** en relación con el referido instituto, en los siguientes términos:

«[...] la Sala unifica la jurisprudencia en relación con la configuración de la carencia actual de objeto por hecho superado, dentro de una acción popular, en los siguientes dos sentidos:

*i) Aun en aquellos casos en que el demandado o, incluso, la autoridad judicial de conocimiento consideren que se ha superado la situación que dio lugar a la interposición de la acción, es necesario verificar el cese de la amenaza o la vulneración de los derechos colectivos comprometidos, sin que baste con la simple alegación de haberse adelantado alguna actuación enderezada a la superación de la situación; **en aquellos casos en que la amenaza a los derechos colectivos subsista no es procedente declarar el hecho superado**, aun cuando se verifique que se ha adelantado alguna actuación a fin de cesar la amenaza o vulneración de los mismos.*

*ii) El hecho de que, durante el curso de la acción popular, el juez compruebe la desaparición de la situación que originó la afectación de derechos colectivos, **no es óbice para que proceda un análisis de fondo, a fin de establecer el alcance de dichos derechos.** [...]»⁵⁵.*

De la lectura del criterio jurisprudencial transcrito es claro que, cuando en el plenario está acreditada la terminación de la amenaza o de la vulneración de los derechos

⁵⁴ Cita del original. Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia del 29 de agosto de 2013, M.P. Marco Antonio Velilla Moreno, exp. 2010-00616-01(AP).

⁵⁵ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 4 de septiembre de 2018, C.P.: Stella Conto Díaz del Castillo, Rad. N.º: 05001-33-31-004-2007-00191-01(AP)SU.

colectivos comprometidos, es procedente declarar el hecho superado, sin que sea pertinente proferir órdenes de restablecimiento. Sin embargo, lo anterior no es óbice para que el juez popular efectué un análisis de fondo, a fin de establecer el alcance de dichos derechos tal como lo realizó este Tribunal en líneas anteriores.

Tal como se indicó en los hechos probados de esta providencia, el paro nacional inició el 28 de abril de 2021 y que estuvo latente, por lo menos en el Departamento del Valle del Cauca, hasta el 28 de junio de 2021, fecha en la cual se levantó el último bloqueo⁵⁶ ubicado en el barrio Calipso ubicado en la ciudad de Cali, con lo que se evidencia que **la vulneración y amenaza a los derechos colectivos y de los derechos fundamentales** han sido superados.

7. CONCLUSIONES FINALES:

El Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, concluye que i) en el presente asunto se encuentra **configurado el fenómeno de carencia actual de objeto por hecho superado**; ii) que los bloqueos de vías y/o cortes de ruta no conllevan a catalogar a la protesta *prima facie* como violenta y mucho menos se pueden prohibir de forma generalizada; iii) que el derecho del pueblo a reunirse y manifestarse pública y pacíficamente es de carácter superior, pero a su vez, no es un derecho absoluto; iv) que en el marco del paro nacional del 28 de abril de 2021 y con ocasión a los bloqueos generalizados que impedían el tránsito de bienes y servicios básicos esenciales, si se afectaron los derechos colectivos a la seguridad y salubridad pública e inclusive derechos fundamentales; v) que conforme a los hechos notorios evidenciados en esta providencia, como de los informes presentados por la Organización de las Naciones Unidas y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, el uso de la fuerza y militar es una medida que debe ser posterior a las mesas de dialogo con iniciativa del Estado de superar de forma pacífica las contingencias, recordando que en todo caso, debe emplearse la menor fuerza posible y dirigida únicamente a quienes promueven la violencia y con la finalidad de restablecer el orden; vi) que debe de existir una clara diferencia entre la protesta pacífica y los actos vandálicos para generar el caos en la ciudad, situación en la que se debe actuar con suficiente contundencia para prevenir y accionar con los mecanismos constitucionales y legales.

⁵⁶ <https://www.eltiempo.com/colombia/cali/cali-despeje-de-calipso-el-ultimo-punto-de-bloqueo-599257>

Igualmente quedó acreditada la **omisión o tardanza** en actuar por parte de los alcaldes del Municipio de Santiago de Cali, Yumbo, Jamundí, Palmira, y Candelaria y por parte de la señora Gobernadora del Valle del Cauca como máximas autoridades de los entes territoriales quienes no ejercieron con inmediatez las facultades constitucionales, legales y reglamentarias y concretamente omitieron la efectiva **actividad material de policía** que impidiera la destrucción de los bienes públicos y bienes fiscales del Departamento, de los municipios y de la ciudad de Cali, afectando de paso derechos fundamentales de la población (vida, trabajo, locomoción, dignidad, salud, educación, entre otros), dando lugar con los cierres viales al bloqueo que impidió el paso de alimentos, medicamentos y combustible, entre otros muchos insumos, sin siquiera garantizar corredores humanitarios como se ordenó en la providencia que decretó medidas cautelares en este proceso

Teniendo en cuenta que cada caso en el que se vea involucrada la tensión entre el derecho a la protesta pacífica y los derechos de la ciudadanía en general, debe analizarse de forma particular y concreta impartiendo las órdenes que corresponden constitucional, legal y reglamentariamente pero en forma oportuna.

Se exhortará a las entidades accionadas para que cumplan, como es su deber, con las recomendaciones dadas en el informe rendido por la Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos “Documento Lecciones Aprendidas, Paro Nacional Colombia, 2021, Juliette de Rivero, Representante de la Alta Comisionada”⁵⁷ y por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en el informe denominado “Observaciones y recomendaciones Visita: Junio 2021 Visita de trabajo a Colombia”⁵⁸ además de **“Investigar y, en su caso, juzgar y sancionar, con apego a las garantías del debido proceso, a los responsables de los delitos cometidos en el marco de las protestas”**

Así mismo, para garantizar la amplia difusión de las referidas recomendaciones, se ordenará a todas las entidades accionadas que procedan a publicar por el término de un (1) mes las recomendaciones indicadas por los referidos organismos internacionales y copia de esta providencia en la página web de cada entidad accionada.

⁵⁷ <https://www.hchr.org.co/index.php/informes-y-documentos/documentos/10246-documento-lecciones-aprendidas-paro-nacional-colombia-2021-juliette-de-rivero-representante-de-la-alta-comisionada>

⁵⁸ https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/ObservacionesVisita_cidh_Colombia_spA.pdf

III. RESOLUTORIA

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Contencioso Administrativo del Valle del Cauca, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

FALLA:

PRIMERO: Declarar probada la carencia actual de objeto por hecho superado.

SEGUNDO: Exhortar a todas las entidades accionadas y vinculadas para que cumplan, como es su deber, con las recomendaciones dadas en el informe rendido por la Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos “Documento Lecciones Aprendidas, Paro Nacional Colombia, 2021, Juliette de Rivero, Representante de la Alta Comisionada”⁵⁹ y por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en el informe denominado “Observaciones y recomendaciones Visita: Junio 2021 Visita de trabajo a Colombia”⁶⁰ además de **“Investigar y, en su caso, juzgar y sancionar, con apego a las garantías del debido proceso, a los responsables de los delitos cometidos en el marco de las protestas”**

TERCERO: Para garantizar la amplia difusión de las referidas recomendaciones, se ordenará a todas las entidades accionadas y vinculadas a esta acción que procedan a publicar en sus páginas web y por el término de un (1) mes el informe rendido por la Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos “Documento Lecciones Aprendidas, Paro Nacional Colombia, 2021, Juliette de Rivero, Representante de la Alta Comisionada”⁶¹ y por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en el informe denominado “Observaciones y recomendaciones Visita: Junio 2021 Visita de trabajo a Colombia”⁶² y copia de esta providencia.

CUARTO: Exhortar a los miembros del Comité Regional del Paro, integrado por los delegados de las centrales obreras a saber: Central Unitaria de Trabajadores (CUT), Federación Colombiana de Educadores (FECODE), la Confederación de Trabajadores de Colombia (CTC), los indígenas a través de los dirigentes del CRIC,

⁵⁹ <https://www.hchr.org.co/index.php/informes-y-documentos/documentos/10246-documento-lecciones-aprendidas-paro-nacional-colombia-2021-juliette-de-rivero-representante-de-la-alta-comisionada>

⁶⁰ https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/ObservacionesVisita_cidh_Colombia_spA.pdf

⁶¹ <https://www.hchr.org.co/index.php/informes-y-documentos/documentos/10246-documento-lecciones-aprendidas-paro-nacional-colombia-2021-juliette-de-rivero-representante-de-la-alta-comisionada>

⁶² https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/ObservacionesVisita_cidh_Colombia_spA.pdf

la Confederación de Trabajadores de Colombia (CGT) y los Dirigentes Estudiantiles de la ciudad de Cali, se abstengan en futuras protestas de expresiones públicas que incentiven conductas que afecten los derechos colectivos a la seguridad y salubridad pública o los derechos fundamentales de la ciudadanía en general.

QUINTO.-Sin condena en costas en esta instancia.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE y CÚMPLASE.

Proyecto discutido y aprobado en Sala de Decisión de la fecha.

Los Magistrados,

(Firmado electrónicamente)
ÓSCAR SILVIO NARVÁEZ DAZA

(Firmado electrónicamente)
EDUARDO ANTONIO LUBO BARROS

(Firmado electrónicamente)
OMAR EDGAR BORJA SOTO

JGV