

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA**  
**SECCIÓN PRIMERA**  
**SUBSECCIÓN "A"**

Bogotá D.C., veinte (20) de noviembre de dos mil diecinueve (2019)

**Magistrado Ponente: Dr. LUIS MANUEL LASSO LOZANO**  
**Referencia: Exp. No. 25000234100020190099200**  
**Demandante: JUAN MANUEL CHARRY URUEÑA Y OTROS**  
**Demandado: MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL Y OTROS**  
**MEDIO DE CONTROL DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E**  
**INTERESES COLECTIVOS- MEDIDA CAUTELAR**  
**Asunto. Resuelve sobre trámite de medida cautelar.**

El Despacho se pronuncia sobre la medida cautelar, cuyo trámite se abrió de manera oficiosa mediante auto del 15 de noviembre de 2019.

**I. ANTECEDENTES**

Los señores Juan Manuel Charry Urueña, Darío Lizarralde, María Claudia Rojas Lasso, Alejandra Carvajal Reyes, Diego José Tobón Echeverri, Ricardo Urdaneta Holguín, Germán Puerta Zuluaga y Augusto Jiménez, interpusieron demanda en ejercicio del medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos previsto en las leyes 472 de 1998 y 1437 de 2011, en contra de las siguientes asociaciones y entidades públicas (Fls. 1 a 9).

El Comité del Paro Nacional convocado para el próximo 21 de noviembre de 2019 (en adelante el Comité del Paro); la Central Unitaria de Trabajadores (en adelante la CUT); la Federación Colombiana de Trabajadores de la Educación (en adelante FECODE); y la Asociación Colombiana de Representantes Estudiantiles de la Educación Superior (en adelante ACREES), de una parte.

De otro lado, también con respecto al Gobierno Nacional, en cabeza del Presidente de la República, el Ministerio del Interior, el Ministerio de Defensa Nacional, la Policía Nacional y la Fiscalía General de la Nación.

Aducen los accionantes que las demandadas incurren en violación a los derechos colectivos a la defensa del patrimonio público, al goce del espacio público, a la utilización y defensa de los bienes de uso público, a la seguridad y salubridad públicas; y a *"la institucionalidad"* que consideran *"claramente amenazados con el paro nacional convocado para el próximo 21 de noviembre por parte del Comité del Paro Nacional –FECODE, CUT, ACREES."*

En forma pormenorizada, los demandantes expusieron los siguientes hechos, que resultan relevantes para resolver sobre el presente trámite de medida cautelar.

*"1. Desde el 7 de agosto de 2018 en que llegó al poder el Presidente Iván Duque, en Colombia hay en promedio una protesta social cada dos días y han existido más de 76 días de marchas a nivel nacional.*

*2. Durante la administración del actual Alcalde Mayor de Bogotá, Enrique Peñalosa se han realizado más de 2.000 manifestaciones en Bogotá D.C.; tan solo el año pasado Transmilenio gastó 1.500 millones por afectaciones físicas.*

*3. Según la Asociación Nacional de Instituciones Financieras ANIF, los paros desde el 2012 le han costado al país 9 billones de pesos; el costo del paro judicial en 2014 y 2015 fue de 1.1 billones de pesos y el costo de los paros de transportadores fue de 3.6 billones de pesos.*

*4. El vandalismo presentado en algunas de estas marchas, ha ocasionado pérdidas millonarias para los establecimientos de comercio que han sido afectados, desconociendo su derecho al trabajo, se han puesto en riesgo la vida, integridad y seguridad de muchas personas, como sucedió en días pasados en la sede del ICETEX, desconociendo el mandato constitucional que permite reunirse y manifestarse pública y pacíficamente.*

*5. El Comité del paro nacional, conjuntamente con la Federación Colombiana de Trabajadores de la Educación, FECODE, la Central Unitaria de Trabajadores de Colombia, CUT, la Asociación Colombiana de Representantes Estudiantiles, ACREES, entre otros, convocaron a un paro nacional para el próximo 21 de noviembre, para rechazar supuestas reformas al régimen de pensiones y a la política económica del Gobierno, reformas que incluso han sido negadas por el Gobierno*

*Nacional. Se espera que estas protestas causen graves afectaciones a los derechos e intereses colectivos como el patrimonio, el espacio, la seguridad, la institucionalidad por las manifestaciones que han hecho públicamente y a través de las redes sociales los promotores del mismo.*

*6. Pero lo más grave es que el país no conoce con exactitud las razones por las que se ha convocado este paro nacional lo que ha hecho imposible estudiar soluciones. Es indudable que con este paro nacional, se afectaran además, servicios esenciales de los ciudadanos y se pondrán en grave riesgo derechos e intereses colectivos.”.*

El 15 de noviembre de 2019, día en el que se radicó la demanda, este Despacho, mediante auto, abrió de manera oficiosa el incidente de medidas cautelares, con fundamento en los artículos 25 de la Ley 472 de 1998 y 229 y siguientes de la Ley 1437 de 2011, y se ordenó correr traslado a las demandadas por el término de un (1) día, para que se manifestaran sobre el particular (Fls. 29 a 30).

En el mismo auto, por medio del cual se corrió traslado de la apertura del incidente de la medida cautelar, se solicitó a las organizaciones sociales y entidades públicas accionadas que se pronunciaran con respecto a las pretensiones de la demanda de acción popular, dado que ellas constituían el marco más adecuado para resolver sobre el incidente de medidas cautelares.

Las pretensiones de la demanda de acción popular son las siguientes.

***“PRIMERA:*** *Que se exija a los convocantes del Paro Nacional que en forma inmediata hagan explícitas sus pretensiones ante el Gobierno Nacional, a fin de que éste pueda con anticipación evaluar y tomar las medidas que fueren necesarias en orden a conjurar el tal paro nacional.*

***SEGUNDA:*** *Que se ordene a FECODE, a la CUT y ACREE que realicen las actuaciones posibles con el fin de evitar que se produzcan fenómenos violentos y que atenten contra los derechos colectivos que se buscan proteger con la presente acción popular.*

***TERCERA:*** *Que se ordene a FECODE, a la CUT y ACREE que*

*realicen todas las actuaciones posibles con el fin de identificar previamente personas que quieran interferir con actividades violentas en el paro nacional y las denuncien inmediatamente ante las autoridades competentes para lo de su cargo.*

**CUARTA:** *Que se ordene al Ministerio del Interior, adelantar todas las actuaciones posibles con el fin de entablar esas de concertación con los organizadores del paro del 21 de noviembre de 2019, para que lleguen a acuerdos antes de su realización. Igualmente, que coordine todas las actuaciones posibles con el fin de evitar que se produzcan fenómenos violentos que no solo amenacen, sino que vulneren los derechos de personas que no participan del paro.*

**QUINTA:** *Que el Gobierno Nacional identifique y expulse del territorio nacional a ciudadanos extranjeros que han ingresado recientemente al país con el ánimo de coadyuvar en el citado paro nacional aleccionando indebidamente a los distintos sectores e incitando a la violencia, con miras a desestabilizar al gobierno y a sus instituciones, lo cual pondría en riesgo los derechos colectivos cuya protección hemos invocado en esta acción popular.*

**SEXTA:** *Que en forma inmediata se conjure la grave amenaza que existe sobre los derechos e interés colectivos invocados y se ordene al Gobierno Nacional, en cabeza del Presidente de la República estudie la posibilidad de declarar inmediatamente el Estado de conmoción interior previsto en el artículo 213 de la Constitución Política para los casos de grave perturbación del orden público que atenten de manera inminente contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado, o la convivencia ciudadana, que le permitiría en los términos del artículo 38 de la Ley 137 de 1994, tomar medidas.*

**SÉPTIMA:** *Que, en consecuencia, se ordene al Ministerio de Defensa-Policía Nacional, Ministerio del Interior que desde ya adopten todas las medidas que sean necesarias para proteger los derechos de los ciudadanos, gravemente amenazados con las consignas que preceden a la realización del paro nacional convocado para el 21 de noviembre próximo.*

**OCTAVA:** *Que se ordene a la FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN adelantar todas las actuaciones necesarias con el fin de desarticular y judicializar a los miembros de las células urbanas que buscan con la violencia desestabilizar las instituciones democráticas y violentar los derechos colectivos de las personas.”.*

En respuesta al requerimiento hecho por este Despacho, las asociaciones y entidades públicas accionadas manifestaron lo siguiente.

**Central Unitaria de Trabajadores, Federación Colombiana de Trabajadores de la Educación y Asociación Colombiana de Representantes Estudiantiles de la Educación Superior**

Aducen los representantes de las asociaciones mencionadas, en un mismo memorial, que el Paro Nacional se ha convocado públicamente y se trata de una manifestación pacífica, en las garantías de seguridad y en la paz social (Fls. 59 a 96).

La acción popular interpuesta es una actuación temeraria que vulnera el principio constitucional de buena fe, que constituye un abuso del derecho para restringir el legítimo ejercicio de derechos fundamentales de las asociaciones convocantes del Paro Nacional.

Las razones y fines del paro son explícitos y claros para el Gobierno Nacional, pues ello se puede verificar en los pronunciamientos públicos, como en documentos oficiales dirigidos al Gobierno Nacional, y en las declaraciones hechas en varios medios de comunicación nacionales, desde el día 4 de octubre de 2019.

La convocatoria del Paro Nacional ha sido y seguirá siendo pacífica y en rechazo de la violencia. Además, señalan que tienen como prioridad el respeto de los derechos fundamentales y colectivos de todas las personas naturales y jurídicas y que dentro del propósito que inspira la jornada de la protesta social no está la alteración del orden público o la destrucción del patrimonio cultural colectivo, como tampoco la afectación de la propiedad privada.

Agregan que la pretensión tercera tiene una finalidad, la de garantizar la seguridad y la vida, que no les es exigible, le compete a los órganos de seguridad del Estado, tales como la Policía Nacional y las Fuerzas Militares.

Exponen que no tienen responsabilidades de inteligencia y contrainteligencia, pues esta labor es propia de las Fuerzas Armadas, la Policía Nacional y la Unidad de Información y Análisis Financiero "UIAF", de conformidad con lo previsto en la Ley 1621 de 2013.

De otro lado, señalaron que cumplirán con los deberes de denuncia, por ser los más interesados en la seguridad y esclarecimiento de quienes incurren en desórdenes, uso de la fuerza o violación de los derechos humanos.

La pretensión de declarar el Estado de Conmoción Interior es infundada, desproporcionada y no cuenta con fundamentos fácticos ni jurídicos. El Paro tiene como fecha única el jueves 21 de noviembre de 2019, razón por la cual no tiene un requerimiento en tiempo sobre el cual se pueda alegar que estos hechos desestabilizarán el ordenamiento jurídico, ni tampoco el aparato estatal puesto que está dispuesto para el ejercicio de la protesta social por un lapso de tiempo específico y controlado.

### **Ministerio del Interior**

Mediante escrito enviado a través de correo electrónico el 18 de noviembre de 2019, se manifestó con respecto a la apertura del presente trámite incidental en el sentido de pedir que se decrete como medida cautelar de oficio la pretensión primera (Fls. 108 a 111).

Aduce que actualmente el Ministerio del Interior no tiene conocimiento sobre las pretensiones de los convocantes, las cuales son necesarias con el fin de poder articular a las diferentes entidades del Estado, de acuerdo con las competencias funcionales respectivas, y así entablar las mesas de concertación con los organizadores del paro, en consonancia con la pretensión cuarta de la demanda.

Así mismo, señala cuáles son las gestiones y estrategias que viene adelantado el Ministerio del Interior a fin de mitigar y conjurar los efectos adversos que se susciten con motivo de las marchas que se realizarán en el marco del Paro Nacional programado para el próximo 21 de noviembre de 2019.

Estrategia interinstitucional de articulación para atender la protesta social del 21 de noviembre de 2019

Responsables. Ministerio del Interior, Despacho de la Ministra, Viceministro de Relaciones Políticas, Subdirector para la Seguridad y la Convivencia; Policía Nacional y Fuerzas Militares de Colombia.

Acciones propuestas. Comités Territoriales de Orden Público, los días 14, 15 y 16 de noviembre de 2019, en Bogotá D.C. y en los departamentos del Valle, Antioquia, Bolívar, Atlántico, Norte de Santander, Santander, Arauca; y en la ciudad de Cúcuta.

Los mencionados Comités son espacios para evaluar y articular las acciones que cada institución del Gobierno (sic) para de ejecutar, preparar, contener y/o conjurar los escenarios de protesta social que se anuncian para el 21 de noviembre de 2019.

Los Comités fueron presididos por el Viceministro de Relaciones Políticas y moderados por el Subdirector para la Seguridad y Convivencia Ciudadana del Ministerio del Interior. En ellos, el Mayor General Jorge Luis Vargas, Director de Seguridad Ciudadana de la Policía Nacional, realizó una presentación de la estrategia policial que se ha venido diseñando y ejecutando para atender las protestas o paros.

Por su parte, el Mayor General Álvaro Cubillos, Director del Comando Estratégico de las Fuerzas Militares, anunció la disponibilidad de las tropas para colaborar con las garantías de seguridad territorial y la instalación de un

puesto de mando unificado desde el 16 de noviembre de 2019.

Adicionalmente, señaló que se publicó el proyecto de Decreto "*Por el cual se dictan medidas para el mantenimiento del orden público, en el marco de la garantía y respecto al derecho a la protesta social pacífica y sin armas*".

### **Policía Nacional**

Mediante escrito allegado por correo electrónico el 18 de noviembre de 2019, la Policía Nacional, a través de apoderado, se pronunció con respecto a la medida cautelar, en el sentido de solicitar que "*no se decrete la medida cautelar oficiosa*" (Fls. 119 a 125).

Con base en lo dispuesto en la Directiva No. 006 de 2019, desde el anuncio de las manifestaciones que se desarrollarán con motivo del Paro Nacional del 21 de noviembre de 2019, dispuso de la activación de mesas técnicas que permitirán hacer un seguimiento pormenorizado de cada información allegada por las autoridades o extraída de las redes sociales.

Señala que en los eventos en los que se generen actos de violencia, la Policía Nacional deberá hacer uso de la fuerza, conforme lo disponen los instrumentos internacionales y nacionales. En este sentido, indica que la Policía Nacional dispuso a partir del 18 de noviembre de 2019, el alistamiento de todo el personal uniformado de la Institución en segundo grado, de acuerdo con el Poligrama No. 3160 de 18 de noviembre de 2019, firmado por el señor Mayor Dubier de Jesús Bran Bran, Jefe de Turno Grupo Recepción de Información GURIN.

### **Fiscalía General de la Nación**

El 19 de noviembre de 2019, la Fiscalía General de la Nación, mediante apoderada, se pronunció con respecto a la medida cautelar, sin pedir un sentido determinado de pronunciamiento por parte del Despacho en relación con el trámite cautelar de que se trata (Fls. 128 a 134).

Afirmó que la Fiscalía General de la Nación ha dispuesto una estrategia para la adecuada judicialización de los hechos criminales que pudieran presentarse con motivo de la movilización social organizada para el próximo 21 de noviembre de 2019. Dicha estrategia se desarrolla en tres pilares metodológicos.

Primero, la investigación, en contexto, para el esclarecimiento del fenómeno de la radicalización violenta de grupos o movimientos al interior de las protestas sociales, que tuvo como objetivo principal establecer el perfil del fenómeno, sus repertorios de violencia y sus impactos regionales. El segundo, relacionado con las realidades regionales y los procesos judiciales que adelantan las delegadas para la Seguridad Ciudadana y contra el Crimen Organizado. El tercero, que corresponde a la administración de los recursos de la Fiscalía General de la Nación, para dar una respuesta judicial efectiva con respecto a los actos que den lugar al ejercicio de la acción penal, en el marco de las protestas sociales.

En materia de institucionalidad para eventuales hechos delictivos, manifiesta que la Fiscalía General de la Nación garantizará una adecuada presencia a nivel nacional que permita judicializar eficazmente los distintos actos delictivos que se den en el marco de las marchas del 21 de noviembre de 2019.

Específicamente ha dispuesto de los siguientes medios. 1. Fiscales destacados en cada región. 2. Unidades Priorizadas. 3. Socialización del modelo de judicialización. 4. Desarrollo del mecanismo de articulación para la investigación judicial. y 5. Seguimiento en tiempo real de la situación nacional. Dicha estrategia, fue comunicada a la opinión pública por el señor Fiscal General de la Nación en rueda de prensa realizada el 19 de noviembre de 2019, en horas de la mañana.

**Unidad Administrativa Especial Migración Colombia**

Mediante escrito enviado por correo electrónico el 18 de noviembre de 2019, la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia (en adelante la UAEMC), vinculada en el auto por medio del cual se dio apertura al incidente de medidas cautelares, se pronunció sobre la medida cautelar, pero no indicó un sentido determinado en el cual debía pronunciarse este Despacho (Fls. 48 a 52).

Indicó que en el ámbito de sus competencias, la Regional Andina de la UAEMC ha venido participando activamente en los consejos de seguridad del Distrito de Bogotá y de la Gobernación de Cundinamarca, con el fin de diseñar los planes de acción y el cronograma de intervenciones con la participación de las entidades que teniendo competencias de inspección, vigilancia y control deben participar adoptando las sanciones correspondientes, de conformidad con sus funciones.

En tal virtud, en el transcurso del año 2019 se ha efectuado el acompañamiento en 17 localidades de Bogotá, con las diferentes autoridades competentes, para un total de 139 actividades realizadas, de las cuales se pueden mencionar las verificaciones migratorias a ciudadanos extranjeros, la recuperación de espacio público, procedimientos informativos de verificación y control y campañas de servicios, entre otras.

De otra parte, sostiene que con ocasión del Paro Nacional del 21 de noviembre de 2019, desde el Gobierno Nacional se han impartido claras instrucciones a los organismos de seguridad y defensa del Estado colombiano para que se realice un monitoreo constante y se adelanten acciones, que se consideren pertinentes, en aras de garantizar la protesta pacífica. En este orden de ideas, la UAEMC tiene un delegado en la Sala Estratégica de la Policía Nacional, donde se instaló el Puesto de Mando Unificado para el monitoreo y reacción frente a todas las situaciones que se presenten antes, durante y después del Paro Nacional.

En tal sentido, entre el 1 y el 15 de noviembre de 2019, la entidad ha adelantado varios procesos administrativos con medida de deportación y

expulsión a ciudadanos extranjeros que han cometido infracciones de la norma migratoria. Ha realizado 25 procesos de deportación por infracción a la norma migratoria, especialmente por permanencia irregular, por ingreso o salida irregular y por la obtención de visa mediante fraude. Así mismo, se han adelantado 70 procesos de expulsión por incumplimiento de la medida de deportación, expulsión como pena accesoria y facultad discrecional por actos delictivos puestos a disposición de diferentes fiscales que conocen de los casos respectivos.

Finalmente, señala que la entidad se encuentra en alerta de primer grado, lo que implica la realización de constantes procedimientos con las demás autoridades de policía y locales, para seguir aplicando las sanciones migratorias que sean necesarias para garantizar que extranjeros no se infiltren en la protesta, ni realicen actos de instigación. En tal sentido, se han impartido instrucciones a las demás autoridades de policía, militares y locales para que sigan instrucciones, en el evento de que se logre identificar a extranjeros alterando, infiltrando la protesta o instigando a la violencia.

### **Concepto del Ministerio Público**

Precisa que si bien no se tienen pruebas concretas en el sentido de los aquí accionados, tanto los convocantes al Paro Nacional como las instancias gubernamentales, policiales y de justicia, sean los responsables por acción u omisión de la amenaza a los derechos colectivos referidos en la demanda, por lo acontecido en eventos anteriores, de similares o menores características al que se desarrollará el próximo 21 de noviembre del año en curso, es claro que sí existe una amenaza latente al libre ejercicio de los derechos de las demás personas titulares de tales derechos, que son ajenas a las movilizaciones o que, por cualquier otra razón, no les interesa o no desean participar en las mismas.

Con fundamento en los criterios de instrumentalidad, idoneidad, proporcionalidad y variabilidad, en que deben estar fundamentadas las medidas cautelares en el trámite de las acciones populares, considera que el

Tribunal Administrativo de Cundinamarca podría decretar las medidas cautelares de oficio que guarden relación con las pretensiones de la demanda y que considere pertinentes, conservativas, anticipativas o de suspensión, ordenando a las vinculadas asociaciones y entidades estatales, adelantar las acciones que les corresponda a fin de prevenir un daño inminente, agravio o amenaza a los derechos colectivos invocados, sin que se pueda afectar el derecho a la libre manifestación pública pacífica de los ciudadanos, pues existen serios motivos para considerar que de no disponerse en este sentido, los efectos de la sentencia serían nugatorios y se podría producir un daño inminente a los mencionados derechos.

## II. CONSIDERACIONES

### La regulación en materia de medidas cautelares en el marco de acciones de protección de los derechos e intereses colectivos

El artículo 17, inciso final, de la Ley 472 de 1998 faculta al juez competente para adoptar las medidas que estime necesarias con el fin de impedir perjuicios irremediables e irreparables o suspender los hechos generadores de la amenaza de los derechos e intereses colectivos

Por su parte, el artículo 25 de la Ley 472 de 1998, dispone lo siguiente con respecto a la procedencia de las medidas cautelares en el marco del medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos.

***“ARTICULO 25. MEDIDAS CAUTELARES.*** *Antes de ser notificada la demanda y en cualquier estado del proceso podrá el juez, de oficio o a petición de parte, decretar, debidamente motivadas, las medidas previas que estime pertinentes para prevenir un daño inminente o para hacer cesar el que se hubiere causado. En particular, podrá decretar las siguientes:*

- a) Ordenar la inmediata cesación de las actividades que puedan originar el daño, que lo hayan causado o lo sigan ocasionando;*
- b) Ordenar que se ejecuten los actos necesarios, cuando la conducta potencialmente perjudicial o dañina sea consecuencia de la omisión del demandado;*

c) *Obligar al demandado a prestar caución para garantizar el cumplimiento de cualquiera de las anteriores medidas previas;*

d) *Ordenar con cargo al Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos los estudios necesarios para establecer la naturaleza del daño y las medidas urgentes a tomar para mitigarlo.*

**PARAGRAFO 1o.** *El decreto y práctica de las medidas previas no suspenderá el curso del proceso.*

**PARAGRAFO 2o.** *Cuando se trate de una amenaza por razón de una omisión atribuida a una autoridad o persona particular, el juez deberá ordenar el cumplimiento inmediato de la acción que fuere necesaria, para lo cual otorgará un término perentorio. Si el peligro es inminente podrá ordenar que el acto, la obra o la acción la ejecute el actor o la comunidad amenazada, a costa del demandado.”*

En concordancia con lo anterior, el artículo 233 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, dispone.

**“Artículo 233. Procedimiento para la adopción de las medidas cautelares**

*La medida cautelar podrá ser solicitada desde la presentación de la demanda y en cualquier estado del proceso.*

*El Juez o Magistrado Ponente al admitir la demanda, en auto separado, ordenará correr traslado de la solicitud de medida cautelar para que el demandado se pronuncie sobre ella en escrito separado dentro del término de cinco (5) días, plazo que correrá en forma independiente al de la contestación de la demanda.*

*Esta decisión, que se notificará simultáneamente con el auto admisorio de la demanda, no será objeto de recursos. De la solicitud presentada en el curso del proceso, se dará traslado a la otra parte al día siguiente de su recepción en la forma establecida en el artículo 108 del Código de Procedimiento Civil.*

*El auto que decida las medidas cautelares deberá proferirse dentro de los diez (10) días siguientes al vencimiento del término de que dispone el demandado para pronunciarse sobre ella. En este mismo auto el Juez o Magistrado Ponente deberá fijar la caución. La medida cautelar solo podrá hacerse efectiva a partir de la ejecutoria del auto que acepte la caución prestada.”*

Conforme a lo anterior, el objetivo principal de la medida cautelar en el trámite del Medio de Control de Protección de los Derechos e Intereses Colectivos es el de evitar que se produzca la vulneración y/o evitar que se ocasionen mayores agravios o perjuicios a los derechos que protege este tipo de acción.

Sobre los requisitos de la medida cautelar, el artículo 231 de la Ley 1437 de 2011 prevé:

**“ARTÍCULO 231. REQUISITOS PARA DECRETAR LAS MEDIDAS CAUTELARES.** Cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo, la suspensión provisional de sus efectos procederá por violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se realice en escrito separado, cuando tal violación surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud.

Cuando adicionalmente se pretenda el restablecimiento del derecho y la indemnización de perjuicios deberá probarse al menos sumariamente la existencia de los mismos.

**En los demás casos, las medidas cautelares serán procedentes cuando concurren los siguientes requisitos:**

1. **Que la demanda esté razonablemente fundada en derecho.**
2. **Que el demandante haya demostrado, así fuere sumariamente, la titularidad del derecho o de los derechos invocados.**
3. **Que el demandante haya presentado los documentos, informaciones, argumentos y justificaciones que permitan concluir, mediante un juicio de ponderación de intereses, que resultaría más gravoso para el interés público negar la medida cautelar que concederla.**
4. Que, adicionalmente, se cumpla una de las siguientes condiciones:
  - a) **Que al no otorgarse la medida se cause un perjuicio irremediable, o**
  - b) **Que existan serios motivos para considerar que de no otorgarse la medida los efectos de la sentencia serían nugatorios [...]”** (Negritas y Subrayas del Despacho)

Sobre el particular, el H. Consejo de Estado ha considerado:

**“El decreto de una de tales medidas, o de otras distintas a éstas, pero que resulten procedentes para prevenir un daño inminente a los derechos e intereses colectivos o para hacer cesar el que se hubiere causado a aquellos, debe soportarse lógicamente en elementos de prueba idóneos y válidos que sean demostrativos de tales circunstancias; es precisamente la existencia de tales elementos de juicio lo que permitirá motivar debidamente la decisión del juez cuando disponga una medida cautelar para la protección de tales derechos”**<sup>1</sup> (Negritas y subrayas del Despacho).

<sup>1</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Consejero ponente Dr. Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta, providencia de 31 de marzo de 2011, rad. No. 19001 2331 000 2010 00464 01(AP).

Conforme a lo anterior, se concluye que para el decreto de la medida cautelar es indispensable determinar, a través de los medios probatorios procedentes, la existencia de un daño o agravio o la amenaza al derecho colectivo invocado, pues de lo contrario la solicitud carecería de fundamento.

Finalmente, el Despacho recuerda que la Sala Plena del Consejo de Estado, en providencia de 17 de marzo de 2015<sup>2</sup>, precisó cuáles son los criterios que con la entrada en vigencia de la Ley 1437 de 2011 debe tener en cuenta el Juez para el decreto de medidas cautelares.

*“La doctrina también se ha ocupado de estudiar, en general, los criterios que deben tenerse en cuenta para el decreto de medidas cautelares, los cuales se sintetizan en **el fumus boni iuris** y **periculum in mora**. **El primero**, o apariencia de buen derecho, se configura cuando el Juez encuentra, luego de una apreciación provisional con base en un conocimiento sumario y juicios de verosimilitud o probabilidad, la **posible existencia de un derecho**. **El segundo**, o perjuicio de la mora, exige la comprobación de **un daño ante el transcurso del tiempo y la no satisfacción de un derecho**” (Negrillas y subrayas del Despacho).*

El criterio jurisprudencial anterior fue complementado en providencia de 13 de mayo de 2015<sup>3</sup>, en la cual la misma Corporación sostuvo.

*“Lo anterior quiere significar que el marco de discrecionalidad del Juez no debe entenderse como de arbitrariedad, razón por la cual le es exigible a éste la adopción de una decisión judicial suficientemente motivada, conforme a los materiales jurídicos vigentes y de acuerdo a la realidad fáctica que la hagan comprensible intersubjetivamente para cualquiera de los sujetos protagonistas del proceso y, además, que en ella se refleje la pretensión de justicia, razón por la cual es dable entender que **en el escenario de las medidas cautelares**, el Juez se enfrenta a la exposición de un razonamiento en donde, **además de verificar los elementos tradicionales de procedencia de toda cautela, es decir el fumus boni iuris y el periculum in mora, debe proceder a un estudio de ponderación y sus sub principios integradores de idoneidad, necesidad y proporcionalidad** stricto sensu, ya que se trata, antes que nada, de un ejercicio de razonabilidad” (Negrillas y subrayas del Despacho).*

Quiere decir lo anterior, que al momento de entrar a analizar si procede el decreto de una medida cautelar en el trámite del Medio de Control de Protección de los Derechos e Intereses Colectivos, en los términos de las normas y fallos judiciales precedentes, es necesario examinar los siguientes aspectos:

<sup>2</sup> Expediente núm. 2014-03799, Consejera ponente: doctora Sandra Lisset Ibarra Vélez.

<sup>3</sup> Expediente núm. 2015-00022, Consejero ponente: doctor Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

(i) La medida debe tener por finalidad prevenir un daño inminente a un derecho o hacer cesar el que se hubiere causado. Por lo tanto, debe encontrarse probada la existencia de una amenaza real o de materialización de la vulneración a un derecho (*fumus boni iuris*).

(ii) Se debe comprobar que el decreto de la medida cautelar es necesario para garantizar los derechos objeto del litigio y que no es posible esperar a que la sentencia resuelva de fondo el asunto porque el transcurso del tiempo generaría un daño a los bienes jurídicos presuntamente vulnerados o la imposibilidad de satisfacción de un derecho (*periculum in mora* y estudio de ponderación).

### **Los derechos fundamentales a la reunión y a la manifestación pública y pacífica en la Constitución y en la jurisprudencia constitucional**

El artículo 37 de la Constitución Política establece:

**“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.”.

La Corte Constitucional, en la sentencia C-009 de 7 de marzo de 2018, se ha ocupado sobre el contenido, la manifestación del ejercicio y los límites de los **derechos de reunión y manifestación pública y pacífica**, previstos en el artículo 37, en el siguiente sentido.

(i) Son derechos fundamentales autónomos de libertad que, además, se encuentran interrelacionados con los derechos a la libertad de expresión, de asociación y la participación.

(ii) Sólo pueden ser limitados mediante ley; la determinación de la validez de las limitaciones de estos derechos está a cargo de los jueces constitucionales, quienes verificarán fórmulas de equilibrio que permitan conciliar el libre ejercicio del derecho y el orden público, así como armonizar

los conflictos del derecho de reunión y manifestación de ciertas personas con el ejercicio de los derechos fundamentales de los demás.

En el marco de las tensiones que puedan presentarse entre el ejercicio de estos derechos y el mantenimiento del orden público y social es que el legislador expide normas como el Código de Policía, para establecer parámetros claros que permitan aliviar las referidas tensiones, sin que ello implique la anulación de los derechos consagrados en el artículo 37 de la Constitución.

El Legislador, en el ejercicio de la facultad constitucional otorgada, debe respetar el núcleo básico de los derechos a la reunión y a la manifestación que incluyen las prerrogativas del derecho a la libertad de expresión, para así evitar que a partir de las limitaciones legales éste se desnaturalice o se convierta en letra muerta (**Sentencias C-742 de 2012 y C-024 de 1994**).

(iii) Tienen una dimensión estática, cuando se trata de la reunión o dinámica, en los eventos de manifestación.

(iv) Su titularidad es individual, aun cuando su ejercicio es colectivo y convoca a una agrupación transitoria con un mismo objetivo.

(v) El ejercicio de estos derechos solo se permite en condiciones **pacíficas**, lo que exige la licitud del objetivo de la reunión o manifestación (elemento finalístico). La referencia a la no violencia no implica que se anule el hecho de que el ejercicio de tales derechos implica necesariamente alguna forma de alteración al orden público, pues no se puede desconocer que su ejercicio, generalmente, trae consigo la producción de ciertas incomodidades para la sociedad en general y/o algunos grupos en particular.

(vi) Uno de los propósitos del ejercicio de estos derechos como canales de expresión legítima en una sociedad democrática es perturbar la vida comunitaria "*normal*", con el fin de llamar la atención sobre una idea particular.

(vii) La regulación de tales derechos no puede estar sujeta a autorizaciones, aun cuando se han permitido avisos en los eventos en los cuales esas manifestaciones se ejercen en lugares de tránsito público, puesto que, por tratarse de un derecho de libertad, éste no puede limitarse injustificadamente.

(viii) Los derechos mencionados son una de las manifestaciones del derecho a la libertad de expresión desde una dimensión colectiva, en la medida en que implican la comunicación de una idea, opinión o discurso, como lo expresó El Informe Anual de la Relatoría de Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos del año 2005.

(ix) La relación de conexidad que se devela entre los derechos a la libre expresión y a la reunión y a la manifestación, apunta al fortalecimiento de la democracia, a lograr una mayor participación de todos los actores sociales y a promover una cultura de tolerancia frente a la diversidad, todo lo cual impacta en la construcción de ciudadanía y de Estado; así lo reafirmó la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

(x) Los discursos políticos, religiosos, filosóficos, académicos, investigativos o científicos, estéticos, morales, emotivos o personales, artísticos o simbólicos, la exposición de convicciones, la objeción de conciencia, las expresiones cívicas o de participación ciudadana, el discurso de identidad que expresa y refuerza la propia adscripción cultural y social, entre otros, están protegidos por la Constitución a través del artículo 20 y de otros derechos fundamentales relacionados.

(xi) Se deriva de la Constitución y de los tratados internacionales que, en principio, toda forma de expresión se presume protegida, sin embargo el artículo 13 de la Convención Americana establece 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*”; la Corte Constitucional ha enunciado los discursos prohibidos, en varias oportunidades, lo que ha sido tomado de los desarrollos internacionales, partiendo de la idea de que la libertad de expresión no es absoluta.

En atención a lo previsto en el artículo 37 de la Constitución Política y conforme a lo expuesto por la Corte Constitucional sobre su contenido, concretamente en lo referente a que solo la ley podrá establecer de manera expresa los casos en los cuales se limite el ejercicio de los derechos de reunión y manifestación pública y pacífica en el espacio público, la Ley 1801 de 29 de julio de 2016 “Por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia.”, reguló en su artículo 53, el ejercicio del derecho de reunión de la siguiente manera:

**“ARTÍCULO 53. EJERCICIO DEL DERECHO DE REUNIÓN Y MANIFESTACIÓN PÚBLICA Y PACÍFICA EN EL ESPACIO PÚBLICO. <Artículo INEXEQUIBLE. Efectos diferidos por un término no mayor al agotamiento de las siguientes dos legislaturas, es decir, hasta antes del 20 de junio de 2019> <Aparte en este inciso subrayada CONDICIONALMENTE exequible>** Toda persona puede reunirse y manifestarse en sitio público con el fin de exponer ideas e intereses colectivos de carácter cultural, político, económico, religioso, social o de cualquier otro fin legítimo.

Con tales fines debe darse aviso por escrito presentado ante la primera autoridad administrativa del lugar o mediante correo electrónico. Tal comunicación o correo debe ser suscrito por lo menos por tres personas.

Tal aviso deberá expresar día, hora y sitio de la proyectada reunión y se presentará con 48 horas de anticipación indicando el recorrido prospectado.

<Inciso CONDICIONALMENTE exequible> Toda reunión y manifestación que cause alteraciones a la convivencia podrá ser disuelta.

**PARÁGRAFO 1o.** Las reuniones y manifestaciones espontáneas de una parte de la población no se considerarán por sí mismas como alteraciones a la convivencia.

**PARÁGRAFO 2o.** El que irrespete las manifestaciones y reuniones de las personas en el espacio público, en razón a su etnia, raza, edad, género, orientación sexual, creencias religiosas, preferencias políticas y apariencia personal, será objeto de aplicación de medida correctiva correspondiente a Multa General Tipo 4.”.

De la norma transcrita se desprende como requisito para el ejercicio de los derechos de reunión y de manifestación pública y pacífica en el espacio público, el de dar aviso por escrito presentado ante la autoridad administrativa del lugar o mediante correo electrónico, el cual debe ser suscrito por lo menos por tres

personas; dicho aviso debe expresar día, hora y sitio de la proyectada reunión y debe presentarse con 48 horas de anticipación, indicando el recorrido proyectado.

La expresión "*con tales fines debe darse aviso por escrito presentado ante la primera autoridad administrativa del lugar o mediante correo electrónico*" contenida en el artículo 53 de la Ley 1801 de 2016, fue objeto de pronunciamiento por parte de la Corte Constitucional en la sentencia C-009 de 7 de marzo de 2018.

Se desprende de dicha sentencia, que el requisito al que se alude es razonable y proporcionado en los casos de reuniones y manifestaciones en el espacio público, que aglomeren a un número importante de personas o que pretendan generar una interrupción en el espacio público; además, se desprende que el aviso es un requisito de carácter informativo y no un permiso, y que tiene el objetivo de que la Administración despliegue la logística necesaria para garantizar el ejercicio de los derechos a la reunión y a las manifestaciones públicas y las medidas de acompañamiento, de modo que se garantice el orden público y social.

No obstante lo anterior, se debe tener en cuenta que mediante la sentencia C-223 de 20 de abril de 2017, la Corte Constitucional declaró inexecutable el artículo 53 de la Ley 1801 de 2016 con efectos diferidos hasta el 20 de junio de 2019, por la vulneración a la reserva de ley estatutaria, lo que implica que lo dispuesto en dicha norma ya no está vigente. Esto significa que, a juicio de este Despacho debe tenerse en cuenta como marco normativo la regulación pertinente del anterior Código de Policía, esto es, la previsión contemplada en el artículo 102 del Decreto 1355 de 4 de agosto de 1970, por efecto del fenómeno de la reviviscencia <sup>4</sup> el cual prevé, también, el requisito

---

<sup>4</sup> Nota. A juicio del Despacho este es el fenómeno que ocurre en el presente caso. A saber, como la Corte Constitucional declaró la inconstitucionalidad diferida del artículo 53 de la Ley 1801 de 2016 al 20 de junio de 2019, y el Congreso de la República no dio el trámite de ley estatutaria, corresponde aplicar en este caso la reviviscencia del artículo 102 del Decreto 1355 de 4 de agosto de 1970, antiguo Código Nacional de Policía. Lo anterior, del mismo modo como ocurrió con la regulación sobre derecho de petición, que fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional en la Ley 1437 de 2011, también por no haber sido tramitada como ley estatutaria, y el Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, en Concepto No. 11001-0306-000-2015-00002- 00 de 28 de enero de 2015, Consejero

del aviso, exigencia que fue declarada exequible por la Corte Constitucional en la sentencia C-024 de 27 de enero de 1994.

Así mismo, que el artículo 37 de la Constitución somete la protección de estos derechos en la esfera pública a condiciones pacíficas, lo cual excluye su ejercicio a través de medios violentos. Por lo tanto, además de los mencionados elementos que son aplicables al artículo 37 de la Constitución (subjeto, temporal, finalístico y real), el ejercicio de estos derechos solo se permite en esas condiciones. En concordancia, cabe enfatizar en que el elemento finalístico reseñado, exige la licitud del objetivo de la reunión o manifestación, lo cual refuerza la condición de que **los derechos se ejerzan de forma pacífica**.

Esto significa, a juicio de la Corte, que aun cuando la protección a esta libertad es amplia, de su ejercicio no se 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, estas posibles tensiones deben abordarse desde la razonabilidad y la proporcionalidad.

Igualmente, ha indicado la Corte Constitucional que como el artículo 37 de la Carta es una manifestación del derecho a la libertad de expresión, tiene relevancia el principio consagrado en la Constitución y en los tratados internacionales según la cual toda forma de expresión se presume protegida. También, el artículo 13 de la Convención Americana establece 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”*. En esta misma dirección, la jurisprudencia constitucional ha establecido que no son discursos protegidos:

*“(a) la propaganda en favor de la guerra; (b) la apología del odio nacional, racial, religioso o de otro tipo de odio que constituya incitación a la discriminación, la hostilidad, la violencia contra cualquier persona o grupo*

---

Ponente Dr. Álvaro Namén Vargas, conceptuó que en dicha circunstancia debía operar el fenómeno de reviviscencia de la norma anterior.

*de personas por cualquier motivo (modo de expresión que cobija las categorías conocidas comúnmente como discurso del odio, discurso discriminatorio, apología del delito y apología de la violencia); (c) la pornografía infantil; y (d) la incitación directa y pública a cometer genocidio. Estas cuatro categorías se han de interpretar con estricta sujeción a las definiciones fijadas en los instrumentos jurídicos correspondientes, para así minimizar el riesgo de que se sancionen formas de expresión legítimamente acreedoras de la protección constitucional”[151].*

Por lo tanto, puede advertirse que la Corte señala como evidente que desde la Carta se establece una 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, indica el tribunal constitucional, 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.

### **Análisis sobre el presente caso**

El problema que deberá resolver el Tribunal en el presente trámite de medida cautelar, abierto de manera oficiosa, consiste en la tensión que con motivo del Paro Nacional convocado para el próximo 21 de noviembre de 2019, puede presentarse entre los derechos colectivos a la seguridad y salubridad públicas, al espacio público, la utilización y defensa de los bienes de uso público (artículo 88 de la Constitución), de una parte, y, por la otra, y los derechos fundamentales de reunión y manifestación (artículo 37 de la Constitución).

En la medida en que las pretensiones de la correspondiente demanda de acción popular son las que sirven de marco al presente trámite de medida cautelar, pues según el artículo 230 de la Ley 1437 de 2011, las medidas cautelares “*deberán tener relación directa y necesaria con las pretensiones de la demanda*”, dichas pretensiones serán los referentes para la resolución del presente asunto.

Para efectos metodológicos, el Tribunal dividirá en dos grupos las pretensiones que fueron formuladas por los demandantes de la acción popular.

En primer orden el Tribunal se referirá al grupo de pretensiones (pretensiones primera a tercera), dirigidas a los convocantes del Paro Nacional: FECODE, la CUT y la ACREE.

Más adelante, se ocupará de un segundo grupo de pretensiones (pretensiones cuarta a octava), dirigidas a la Presidencia de la República, los ministerios del Interior y Defensa-Policía Nacional, la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia (vinculada de manera oficiosa por el Tribunal) y la Fiscalía General de la Nación.

### **1.1. Pretensiones primera a tercera, dirigidas a la CUT, FECODE y la ACREES.**

**En cuanto a la pretensión primera:** *“que se exija a los convocantes del Paro Nacional que en forma inmediata hagan explícitas sus pretensiones ante el Gobierno Nacional, a fin de que éste pueda con anticipación evaluar y tomar las medidas que fueren necesarias en orden a conjurar el tal paro nacional.”*

El análisis hecho más arriba con respecto al alcance y contenidos del artículo 37 de la Constitución, que consagra los derechos de reunión y manifestación pública y pacífica, así como los desarrollos legales respectivos permiten concluir que ni el artículo 102 del Decreto 1355 de 1970, ni la jurisprudencia de la Corte Constitucional establecen como obligación en cabeza de los convocantes de una reunión o manifestación pública pacífica, que estos hagan explícitas sus pretensiones ante el Gobierno Nacional, para que éste pueda, con anticipación, evaluar y tomar las medidas que fueren necesarias.

La exigencia que establece el marco normativo anterior, consiste en que la manifestación sea pacífica, pues sólo las manifestaciones de este carácter tienen protección constitucional; y el único requisito previo que se establece es el aviso a la autoridad administrativa sobre la fecha, hora, y lugar de la

marcha para que esta disponga lo necesario a fin de lograr el más adecuado ejercicio del derecho, y que en ningún caso tiene el carácter de un permiso, pues se trata de un derecho de libertad que tiene titularidad individual y el ejercicio propio de un derecho colectivo, que goza del más amplio amparo, en la medida en que constituye medio para el ejercicio de otros derechos (derecho a la libertad de expresión) y concreta importantes principios constitucionales como el de participación ciudadana.

Sin embargo, no está demás señalar que pese a que no existe una obligación en cabeza de los organizadores del Paro Nacional en el sentido de explicitar ante el Gobierno Nacional las razones de la protesta ciudadana que promueven, los convocantes del Paro Nacional, que se llevará cabo el 21 de noviembre del presente año, explicaron de manera pública sus pretensiones, a través de la prensa nacional, el día 17 de noviembre de 2019.

De otro lado, se observa que el actor popular fundamentó su acción en la sentencia T-413 de 2005 de la Corte Constitucional, argumentado que si bien la Constitución garantiza el derecho a reunirse pública y pacíficamente, no ampara la convocatoria a un "*paro nacional*".

Verificada por el Despacho la decisión tomada por la Corte Constitucional en la sentencia T-413 de 15 de abril de 2005, no se aprecia que, contrario a lo manifestado por el actor popular, se excluya mediante dicho precedente de amparo constitucional la convocatoria de un "*Paro Nacional*" como el que se prevé para el 21 de noviembre de 2019.

Los supuestos fácticos que corresponden a tal decisión versan sobre un asunto particular relacionado con la convocatoria a un paro del magisterio por parte de FECODE y ADUCESAR, que implicó descuentos salariales y en el que se analizaron los derechos a la huelga, a la negociación colectiva y a la asociación sindical.

Esto es, la decisión de tutela que se menciona difiere de la materia que se trata en el presente asunto, pues el Paro Nacional convocado para el 21 de

noviembre del presente año, se cataloga como una manifestación pública cuyas características encuadran en el ejercicio del derecho previsto en el artículo 37 de la Constitución y no corresponde a los presupuestos fácticos ni jurídicos que sirvieron de base para la expedición de la sentencia T-413 de 15 de abril de 2005 de la Corte Constitucional.

Por las razones expuestas, **el Despacho negará la pretensión del actor popular como supuesto para el decreto de una medida cautelar.**

**En cuanto a la pretensión segunda: *“que se ordene a FECODE, a la CUT y ACREE que realicen todas las actuaciones posibles con el fin de evitar que se produzcan fenómenos violentos y que atenten contra los derechos colectivos que se buscan proteger con la presente acción popular.”***

Sobre esta pretensión, sostienen los representantes legales de FECODE, la CUT y la ACREES que la convocatoria al Paro Nacional *“siempre ha sido y seguirá siendo pacífica y en rechazo de la violencia”*; además, señalan que *“tenemos como prioridad el respeto de los derechos fundamentales y colectivos de todas las personas naturales y jurídicas, así como esperamos se nos garantice la seguridad e integridad personal”* y que dentro del propósito que inspira la jornada de la protesta social *“no está de parte de sus organizadores la alteración del orden público o la destrucción del patrimonio cultural colectivo, como tampoco la afectación de la propiedad privada.”*

Agregan que la pretensión de los actores populares tiene la finalidad de garantizar la seguridad y la vida, obligación que no les resulta exigible, en tanto esta compete a los órganos de seguridad del Estado, tales como la Policía Nacional y las Fuerzas Militares.

**Al respecto el Despacho considera** que según las consideraciones hechas por la Corte Constitucional en la sentencia C-009 de 2018, en el sentido de que el ejercicio de los derechos de reunión y manifestación pública, sólo se permite en condiciones pacíficas; y en tanto los organizadores del Paro Nacional han sido explícitos en que tal carácter habrá de gobernar el

desarrollo de la movilización ciudadana prevista para el próximo 21 de noviembre corresponde desestimar la posibilidad de que se adopte una medida cautelar.

No obstante, cabe señalar que la referencia a dicha condición para el ejercicio del derecho previsto en el artículo 37 de la Constitución (manifestación **pacífica**) no implica la exclusión de limitaciones naturales al ejercicio de otros derechos, como la movilidad de terceros, por ejemplo, en la medida en que no puede desconocerse que su ejercicio, generalmente, implica la producción de ciertas incomodidades para la sociedad en general y/o algunos grupos en particular.

Las marchas convocadas con motivo del Paro Nacional del 21 de noviembre de 2019, según lo expresado por FECODE, la CUT y la ACREES, cumple con los estándares mencionados en el artículo 37 de la Constitución, específicamente en cuanto a **las condiciones pacíficas**, pues según lo manifestado por dichas asociaciones, su propósito no es alterar el orden público, la destrucción del patrimonio cultural colectivo ni la afectación de la propiedad privada.

Del mismo modo, ninguna de las entidades públicas accionadas en el presente trámite de medida cautelar ha arrimado al expediente informaciones que sirvan de base para considerar que a los convocantes del Paro Nacional les anime un propósito distinto al de expresar una serie de inconformidades que han sido hechas públicas, según lo acreditado en el marco del incidente, o que hayan emprendido acciones tendientes a la alteración de la seguridad ciudadana.

En este contexto, los actores populares pretenden que se imponga a las asociaciones accionadas una carga (la de evitar que se produzcan fenómenos violentos que atenten contra los derechos colectivos) que se escapa a las posibilidades materiales de dichas organizaciones y, por sobre todo, a las exigencias que contempla el artículo 37 de la Constitución para el ejercicio del derecho de que se trata.

**En cuanto a la pretensión tercera: “que se ordene a FECODE, a la CUT y ACREEE que realicen todas las actuaciones posibles con el fin de identificar previamente personas que quieran interferir con actividades violentas en el paro nacional y las denuncien inmediatamente ante las autoridades competentes para lo de su cargo.”.**

Aducen los representantes legales de FECODE, la CUT y la ACREEES que esta pretensión tiene dos contenidos, el primero, referente a que se ejerzan actividades de inteligencia y contrainteligencia para identificar en forma oportuna las personas que pudieran realizar actividades violentas durante el Paro Nacional; y, el segundo, que se denuncie a dichas personas ante las autoridades competentes.

Exponen FECODE, la CUT y la ACREEES que no tienen responsabilidades de inteligencia y contrainteligencia, pues esta labor es propia de las Fuerzas Armadas, la Policía Nacional y la Unidad de Información y Análisis Financiero, UIAF, de conformidad con lo previsto en la Ley 1621 de 2013.

De otro lado, señalaron que cumplirán con los deberes de denuncia, por ser los más interesados en la seguridad y esclarecimiento respecto de quienes incurren en desórdenes, uso de la fuerza o violación de los derechos humanos.

**Al respecto, el Despacho considera.**

La identificación previa de las personas que pudieren realizar actividades violentas durante el Paro Nacional convocado para el próximo 21 de noviembre, también constituye una carga no prevista en el artículo 37 de la Constitución como exigencia aplicable para quienes ejercen el derecho de reunión y manifestación allí consagrado.

De otro lado, la carga que se pretende imponer por parte de los actores populares a las organizaciones accionadas, corresponde a una función propia de los organismos del Estado especializados en actividades de

inteligencia, según se advierte en la Ley 1621 de 17 de abril de 2013 *“Por medio de la cual se expiden normas para fortalecer el Marco Jurídico que permite a los organismos que llevan a cabo actividades de inteligencia y contrainteligencia cumplir con su misión constitucional y legal, y se dictan otras disposiciones”*:

**“ARTÍCULO 2o. DEFINICIÓN DE LA FUNCIÓN DE INTELIGENCIA Y CONTRAINTELIGENCIA.** La función de inteligencia y contrainteligencia es aquella que desarrollan **los organismos especializados del Estado** del orden nacional, utilizando medios humanos o técnicos para la recolección, procesamiento, análisis y difusión de información, con el objetivo de proteger los derechos humanos, prevenir y combatir amenazas internas o externas contra la vigencia del régimen democrático, el régimen constitucional y legal, la seguridad y la defensa nacional, y cumplir los demás fines enunciados en esta ley.

**ARTÍCULO 3o. ORGANISMOS QUE LLEVAN A CABO LA FUNCIÓN DE INTELIGENCIA Y CONTRAINTELIGENCIA.** La función de inteligencia y contrainteligencia es llevada a cabo por **las dependencias de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional organizadas por estas para tal fin, la Unidad de Información y Análisis Financiero (UIAF)**, y por los demás organismos que faculte para ello la Ley. Estos organismos conforman la comunidad de inteligencia y son los únicos autorizados para desarrollar actividades de inteligencia y contrainteligencia. Todos los organismos que lleven a cabo estas actividades estarán sujetos al cumplimiento de la presente ley de manera integral.” (Destacado fuera del texto).

La exclusión de particulares como titulares de la función pública que implica el ejercicio de actividades de inteligencia, ha sido puesta de presente por la Corte Constitucional en la sentencia C-082 de 2018<sup>5</sup>.

“Según las previsiones constitucionales anteriormente planteadas, es al Presidente de la República a quien corresponde la dirección y comando de la fuerza pública, órgano que ejerce una función que no puede ser trasladada a los particulares, sin con ello desconocer el principio de exclusividad en el uso de la fuerza. A esta respecto, la Constitución dispone que en virtud del deber de solidaridad social a través del ejercicio de acciones humanitarias ante situaciones que pongan en peligro la vida o la salud de las personas, así como el apoyo a las autoridades democráticas legítimamente constituidas para mantener la independencia y la integridad nacionales (Artículo 95, núm. 2 y 3 Superior), es posible que la ley disponga determinados deberes puntuales de colaboración para con la fuerza pública. Sin embargo, los mismos no podrán extenderse a aquellas actividades objeto del monopolio del principio de exclusividad en el uso de las armas, el cual también se extiende a las labores de inteligencia. Para la Corte, “es claro que la Fuerza Pública es la garante del orden público, y que no puede desprenderse de esa función y trasladarla a los particulares. Las personas tienen ciertos deberes de colaboración en esta materia, que han sido previstos por la propia Constitución (CP arts. 95 y 217), pero eso no

<sup>5</sup> Sentencia C-082 de 22 de Agosto de 2018, Sala Plena de la Corte Constitucional, Expediente D-11946, Magistrada Ponente, Dr. Gloria Stella Ortiz Delgado.

significa que la ley pueda convertirlos en garantes de la seguridad y la defensa, pues esa responsabilidad corresponde exclusivamente a la Fuerza Pública. **|| En ese mismo orden de ideas, es también evidente que existen facultades que son propias de la Fuerza Pública y que tampoco pueden ser atribuidas a los particulares, como es el ejercicio de labores de inteligencia** o el desarrollo de actividades de patrullaje destinadas a preservar el orden público. Y tampoco podría el Estado atribuir a los particulares la posesión y uso de armas de tal calibre que pusieran en cuestión la naturaleza exclusiva de la Fuerza Pública. Por ello esta Corporación había señalado que no pueden nunca los particulares poseer ni portar armas de guerra pues “admitir que un particular o un grupo de particulares posean y porten armas de guerra equivale a crear un nuevo cuerpo de fuerza pública, con lo cual se viola el principio de exclusividad de la fuerza pública consagrado por el artículo 216 de la Carta”<sup>[23]</sup>. Y por ello no se puede, en ningún momento, invocar la democracia participativa para armar a la población, pues se estaría desconociendo abiertamente el principio de exclusividad de la Fuerza Pública.”<sup>[24]</sup> (Destacado fuera del texto).

Por las razones expuestas, el **Despacho no accede a este aparte de la pretensión.**

En lo que se relaciona con la pretensión de los demandantes consistente en que se imponga a las organizaciones accionadas que denuncien inmediatamente ante las autoridades competentes a las personas que quieran interferir con actividades violentas en el Paro Nacional o pudieren realizar actividades violentas durante el Paro Nacional, **tampoco accederá** a decretarlo como medida cautelar, pues según lo manifestaron los representantes de FECODE, la CUT y la ACREES:

*"sus integrantes respetan y respetamos el modelo de democracia constitucional que nos rige desde 1991, en caso de que se tenga conocimiento de transgresión de la ley penal durante la jornada de protesta social amparada por la disposición normativa del artículo 37 Superior la daremos a conocer a los organismos competentes, en observancia de los principios, valores y deberes constitucionales, así como de las disposiciones de rango legal que así lo mandan, como siempre lo hemos hecho."*

Lo anterior, de conformidad con el deber de denuncia regulado en el artículo 67 del Código de Procedimiento Penal:

**“ARTÍCULO 67. DEBER DE DENUNCIAR.** Toda persona debe denunciar a la autoridad los delitos de cuya comisión tenga conocimiento y que deban investigarse de oficio.

El servidor público que conozca de la comisión de un delito que deba investigarse de oficio, iniciará sin tardanza la investigación si tuviere competencia para ello; en caso contrario, pondrá inmediatamente el hecho en conocimiento ante la autoridad competente.”.

Igualmente, cabe mencionar que según el Informe del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre los derechos a la Libertad de Reunión pacífica y de Asociación (A/HRC/20/27) de 21 de mayo de 2012, no se debe considerar o exigir cuentas a los organizadores y participantes en las reuniones por el comportamiento ilícito de otras personas y no se les debe encomendar la responsabilidad de proteger el orden público. En especial, dicho Relator formuló la siguiente recomendación específica a los Estados:

*"No se debe exigir responsabilidad a los organizadores de reuniones ni a los participantes en estas por el comportamiento violento de otras personas."*

Por tales motivos, también resulta contrario al criterio expuesto que se pretenda la imposición de cargas como las de "ordenar" a los organizadores del Paro Nacional del 21 de noviembre próximo que "realicen todas las actuaciones posibles" con el fin de evitar que se produzcan fenómenos de violencia y que se atente contra los derechos colectivos invocados por los demandantes o que se realicen todas las actuaciones posibles "con el fin de identificar previamente personas que quieran interferir con actividades violentas en el paro nacional".

## **1.2 Pretensiones cuarta a octava, dirigidas a las entidades estatales accionadas**

**En cuanto a la pretensión cuarta: "se ordene al Ministerio del Interior, adelantar todas las actuaciones posibles con el fin de entablar mesas de concertación con los organizadores del paro del 21 de noviembre de 2019, para que lleguen a acuerdos antes de su realización. Igualmente, que coordine todas las actuaciones posibles con el fin de evitar que se**

***produzcan fenómenos violentos que no solo amenacen, sino que vulneren los derechos de personas que no participan del paro.”***

De acuerdo con el contenido de la pretensión, son dos las solicitudes que se formulan; la primera de ellas, consistente en que se adelanten todas las actuaciones posibles con el fin de entablar mesas de concertación con los organizadores del paro del 21 de noviembre de 2019.

Al respecto, se considera por el Despacho que si bien resulta ajustado al principio constitucional de participación la convocatoria de mesas de trabajo con las organizaciones sociales, las circunstancias de tiempo en las que ha sido formulada tal pretensión (15 de noviembre de 2019) tratándose de un Paro Nacional previsto para el 21 de noviembre de 2019, hacen materialmente imposible la eventual imposición de una orden en tal sentido al Ministerio de Interior.

La segunda solicitud de la pretensión, es que por parte del Ministerio del Interior, se coordinen todas las actuaciones posibles con el fin de evitar que se produzcan fenómenos violentos que no solo amenacen, sino que vulneren los derechos de las personas que no participan del Paro Nacional.

Sobre este particular, puede advertirse en la respuesta suministrada por el Ministerio del Interior en el marco del presente incidente, que liderado por dicha dependencia del Gobierno Nacional se ha venido desarrollando una estrategia interinstitucional de articulación para atender el Paro Nacional del 21 de noviembre de 2019.

Dicha estrategia, según se manifiesta, ha sido desarrollada de manera conjunta con la Policía Nacional y las Fuerzas Militares de Colombia y ha tenido como propósito evaluar y articular las acciones de cada institución del Gobierno Nacional para prevenir eventuales hechos de violencia que puedan presentarse con motivo de las movilizaciones previstas.

Si bien en la respuesta de la Policía Nacional al presente trámite incidental

no se informó de manera explícita sobre actuaciones de carácter preventivo, lo cierto es que el Ministerio del Interior dio cuenta de la coordinación que ha venido adelantando con la Policía Nacional en el marco de los Comités Territoriales de Orden Público desarrollados los días 14, 15 y 16 de noviembre de 2019, en distintos lugares del país.

En este de orden de ideas, y de acuerdo con la información de la que la dispone este Despacho, se advierte que el Ministerio del Interior ha venido desplegando una serie de acciones de coordinación con la Fuerza Pública tendientes a *"evitar que se produzcan fenómenos violentos que no solo amenacen, sino que vulneren los derechos de personas que no participan en el paro."* como lo han solicitado los actores populares.

Si bien estos han acompañado una serie de medios de prueba documental que dan cuenta sobre la existencia de hechos de violencia en anteriores movilizaciones ciudadanas, como fundamento para su demanda de protección de los derechos colectivos, las medidas adoptadas por el Ministerio del Interior permiten advertir que este ha desplegado acciones tendientes a la garantía de los derechos de terceros que no participen en el Paro Nacional de que se trata.

En el marco de tales determinaciones también puede apreciarse la Circular Externa CIR19-48-DMI-1010, de 18 de noviembre de 2019, dirigida por la señora Ministra del Interior a los gobernadores, alcaldes distritales y municipales en la cual les instruye sobre la *"toma de medidas para prevenir y conjurar situaciones de alteración del orden público"* con base en la normativa contenida en las leyes 136 de 1994, 1551 de 2012, 4 de 1991 y 1801 de 2016.

Lo anterior, se entiende sin perjuicio de todas las determinaciones que en el marco de sus funciones corresponde al Ministerio del Interior, como las que se encuentran contenidas en la Resolución No. 1190 del 3 de agosto de 2018 *"Por la cual se adopta el Protocolo para la Coordinación de las acciones de respeto y garantía a la protesta pacífica como un ejercicio legítimo de los derechos de reunión, manifestación pública y pacífica, libertad de asociación, libre circulación, a*

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

Entre las consideraciones del mencionado Protocolo cabe destacar aquella según la cual la protesta pacífica también encuentra su delimitación en el marco de la cohabitación, entendida como la condición de su aplicación dentro del marco normativo en que se rige, pudiendo abordar su cumplimiento siempre y cuando no desfasen las condiciones impuestas por la Constitución, queriendo decir con ello que la reunión y/o manifestación debe ser pacífica y que no puede soslayar los derechos de otros.

En tal sentido, el Protocolo de que se trata define la protesta pacífica como una expresión legítima de los derechos de reunión, manifestación pública y pacífica, libertad de asociación, libertad de circulación, libre expresión, libertad de conciencia y como una manifestación del derecho a la oposición y a la participación, al que toda persona tiene derecho tanto en la dimensión estática de la reunión como en la dinámica de la movilización.

De este modo, se considera en dicho Protocolo que la dimensión de respeto y garantía de tales derechos comprende la de impedir que se vulnere la protesta pacífica como una expresión de los derechos de reunión y manifestación pacífica de los ciudadanos y se impida o se limite injustificadamente su ejercicio mediante acciones arbitrarias o ilegítimas o se permita o se tolere o asienta que un tercero lo haga.

Con el propósito de asegurar el respeto del derecho a la protesta pacífica así como el de los terceros que no participan de dicha protesta, el Protocolo contempla la convocatoria por parte de las autoridades de una Mesa de Seguimiento al respeto y garantía del ejercicio de la protesta social y de quienes no participan en ella, presidida por *"la máxima autoridad del orden ejecutivo a nivel nacional o territorial competente o por su delegado."*

Dicho mecanismo se encuentra integrado por las autoridades civiles, organismos de seguridad del Estado, delegados de las organizaciones

promotoras de la protesta pacífica. A ella pueden asistir como invitados "*Representantes de los gremios del sector productivo afectados por la protesta*"; y le han sido asignadas a dicha Mesa funciones que, en general, buscan que las manifestaciones de la protesta social se cumplan no sólo con respeto de la garantía establecida en el artículo 37 de la Constitución (derechos a la reunión y a la manifestación pública y pacífica), sino también tomando en consideración los derechos de terceros no participantes en una protesta social, que pueden verse afectados por la misma.

Este es un mecanismo de coordinación institucional con la ciudadanía, tanto con la promotora como con la afectada por el Paro Nacional, que este Despacho, da por entendido, constituye uno de los medios que ha empleado y empleará el Ministerio del Interior para el manejo adecuado de las movilizaciones del próximo 21 de noviembre, en tanto se trata de una directiva que esta misma dependencia del Gobierno Nacional se ha fijado para su actuación en materia de manejo de la protesta social.

Del mismo modo, cabe señalar que el ejercicio de la protesta social ha sido objeto de pronunciamientos por parte de organismos intergubernamentales del sistema de las Naciones Unidas y del Interamericano de Protección de los Derechos Humanos, que han previsto estándares determinados para el manejo de la protesta social, claramente compatibles con el citado Protocolo.

Cabe destacar sobre el particular, el Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (A/HRC/22/28) de 21 de enero de 2013 sobre las medidas efectivas y mejores prácticas para asegurar la promoción y protección de los derechos humanos en el contexto de las protestas pacíficas, según el cual el enfoque de "*manejo negociado*" al proceso de supervisión de manifestaciones permite que el rol de la policía más que frustrar las manifestaciones consista en ayudar a disolver la tensión y a prevenir una peligrosa escalada de la situación.

Para el efecto, se indica en el Informe mencionado que el rol del llamado "*triángulo de seguridad*" durante las manifestaciones consiste en la

comunicación continua y la interacción entre los organizadores de la protesta, las autoridades locales o estatales, y la policía orientados a evitar los riesgos y asegurar un manejo adecuado de la manifestación, lo cual, por demás, resulta plenamente compatible con las directrices fijadas por el Ministerio del Interior en el marco del Protocolo que se comenta, en especial, cuando se alude en este a la Mesa de Seguimiento al respeto y garantía del ejercicio de la protesta social y de quienes no participan en ella.

Igual cosa puede predicarse con respecto a otros estándares internacionales que han sido desarrollados por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en su Segundo Informe sobre la situación de las defensoras y defensores de los derechos humanos en las Américas (2011), ocasión en la que se destacó como una de las obligaciones positivas de los Estados en materia de garantía del derecho a la reunión en las manifestaciones de protesta social, la protección que estos deben brindar a las personas durante la manifestación salvaguardando los derechos de los participantes y de terceros que sean involucrados y el despliegue de acciones tendientes al reordenamiento del tránsito de peatones y de vehículos en determinadas zonas durante su realización, hasta el acompañamiento a las personas que participan en la reunión o manifestación para garantizar su seguridad y facilitar la realización de las actividades que motivan la convocatoria (párrafos 133 y 134).

Es particularmente enfático dicho informe en considerar que se aleja de los estándares internacionales la utilización de fuerzas armadas (fuerzas militares) en el contexto de manifestaciones de protesta social (párrafos 146 y 147), en la medida en que las fuerzas de policía son las que cuentan con la capacitación y los medios adecuados para atender al desarrollo de las manifestaciones así como de los eventuales excesos que puedan presentarse en esta clase de expresiones ciudadanas.

También se ha llamado la atención por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, a propósito de episodios en los cuales un uso excesivo de la fuerza por parte de los cuerpos de policía que en aras de reprimir "*grupos*

*de choque*" o de *"provocadores"* terminan por disolver manifestaciones y, con ello, haciendo nugatorio el ejercicio del derecho a la protesta social (párrafo 275).

Las razones expuestas, que consisten en las informaciones suministradas por el Ministerio del Interior acerca de las medidas que se han adoptado, la Circular Externa CIR19-48-DMI-1010, de 18 de noviembre de 2019, expedida por la señora Ministra del Interior, así como el marco regulatorio que este ha dispuesto en la Resolución No. 1190 del 3 de agosto de 2018 para el manejo de la protesta social, y la sujeción que en dicha regulación se advierte respecto de los estándares internacionales mencionados, que se destacan por el Despacho debido a su particular pertinencia, permiten desestimar la Pretensión Cuarta.

**La pretensión quinta tiene como objeto lo siguiente: "Que el Gobierno Nacional identifique y expulse del territorio nacional a ciudadanos extranjeros que han ingresado recientemente al país con el ánimo de coadyuvar en el citado paro nacional aleccionando indebidamente a los distintos sectores e incitando a la violencia, con miras a desestabilizar al gobierno y a sus instituciones, lo cual pondría en riesgo los derechos colectivos cuya protección hemos invocado en esta acción popular."**

La mencionada pretensión no tiene vocación de prosperidad, toda vez que conforme a la contestación de la medida cautelar, la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia (UAEMC) ha venido desplegando medidas migratorias.

Del mismo modo, explica la entidad mencionada que continuará desarrollando acciones en el marco de sus competencias y que para tal efecto *"tiene un delegado en la Sala Estratégica de la Policía Nacional, donde se instaló el Puesto de Mando Unificado para el monitoreo y reacción de todas las situaciones que se presenten antes, durante y después del paro nacional"*, elementos conforme a los cuales entiende el Despacho que en el marco del debido proceso migratorio la UAEMC continuará desarrollando su función.

**En la sexta pretensión se solicita lo siguiente: “Que en forma inmediata se conjure la grave amenaza que existe sobre los derechos e interés colectivos invocados y se ordene al Gobierno Nacional, en cabeza del Presidente de la República estudie la posibilidad de declarar inmediatamente el Estado de Conmoción Interior previsto en el artículo 213 de la Constitución Política para los casos de grave perturbación del orden público que atenten de manera inminente contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado, o la convivencia ciudadana, que le permitiría en los términos del artículo 38 de la Ley 137 de 1994, tomar medidas.”.**

Sobre el particular, el Despacho aprecia que el artículo 213 de la Constitución Política dispone.

*“Artículo 213. En caso de grave perturbación del orden público que atente de manera inminente contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado, o la convivencia ciudadana, y que no pueda ser conjurada mediante el uso de las atribuciones ordinarias de las autoridades de Policía, el Presidente de la República, con la firma de todos los ministros, podrá declarar el Estado de Conmoción Interior, en toda la República o parte de ella, por término no mayor de noventa días, prorrogable hasta por dos períodos iguales, el segundo de los cuales requiere concepto previo y favorable del Senado de la República. Mediante tal declaración, el Gobierno tendrá las facultades estrictamente necesarias para conjurar las causas de la perturbación e impedir la extensión de sus efectos. Los decretos legislativos que dicte el Gobierno podrán suspender las leyes incompatibles con el Estado de Conmoción y dejarán de regir tan pronto como se declare restablecido el orden público. El Gobierno podrá prorrogar su vigencia hasta por noventa días más. Dentro de los tres días siguientes a la declaratoria o prórroga del Estado de Conmoción, el Congreso se reunirá por derecho propio, con la plenitud de sus atribuciones constitucionales y legales. El Presidente le pasará inmediatamente un informe motivado sobre las razones que determinaron la declaración. En ningún caso los civiles podrán ser investigados o juzgados por la justicia penal militar.”*

Por su parte, el artículo 38 de la Ley 137 de 1994 regula las facultades que el Gobierno tiene durante el Estados de Conmoción Interior. Frente a este tópico, la Corte Constitucional en la Sentencia C-802 de 2002 expuso las principales características del Estado de Conmoción Interior, dentro de las

cuales se destaca su naturaleza de régimen excepcional y facultativo del Presidente de la República:

**“Naturaleza.** En cuanto a su naturaleza, se sostuvo en dicha providencia que el estado de conmoción interior es “uno de los regímenes del derecho constitucional de excepción que (...) puede ser declarado de manera facultativa por el Presidente de la República y en virtud del cual aquél queda investido de facultades excepcionales para conjurar los hechos que condujeron a su declaratoria”.

**Presupuestos para su declaratoria.** Los presupuestos para la declaratoria del estado de conmoción interior señalados en el artículo 213 constitucional son tres: (1) el supuesto fáctico que da lugar a la declaratoria, el cual debe consistir en una perturbación del orden público; (2) el supuesto valorativo en cuanto la perturbación debe ser grave y debe atender de manera inminente contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado o la convivencia ciudadana y, finalmente, (3) un supuesto de insuficiencia de las atribuciones ordinarias de las autoridades de policía para conjurar la grave perturbación del orden público que origina la declaratoria. Se concluye que “se trata, entonces, de un supuesto fáctico, que es objeto de valoración presidencial y que está sometido a un juicio de suficiencia sobre los medios policivos ordinarios”<sup>[7]</sup>.

**Competencia, ámbito temporal y ámbito territorial del estado de conmoción interior.** La autoridad competente para declarar el estado de conmoción interior es el Presidente de la República. El ámbito espacial y el ámbito temporal del estado de conmoción interior fueron definidos por el texto constitucional, respecto del primero se señala que puede abarcar todo el territorio nacional o una parte de este, y respecto del segundo determinó que él término durante el cual podía estar vigente la declaratoria, y lo limitó a noventa (90) días prorrogables por dos períodos iguales, la última prórroga está condicionada al concepto previo y favorable del Senado de la República.

**Facultades excepcionales del Presidente de la República.** La Constitución Política, como antes se dijo, no desarrolla de manera exhaustiva las facultades de las cuales queda investido el Presidente de la República en virtud de la declaratoria del estado de conmoción interior. En todo caso el texto constitucional precisa que dichas facultades son las estrictamente necesarias para conjurar las causas de la perturbación del orden público e impedir la extensión de sus efectos. Específicamente se habilitó al Presidente para dictar normas con fuerza y rango de ley: los decretos legislativos, los cuales pueden suspender las leyes incompatibles con el estado

*de conmoción interior y tienen una vigencia temporal limitada, pues dejan de regir tan pronto se declare restablecido el orden público, pero su vigencia se puede prorrogar hasta por 90 días más con autorización del Senado. De conformidad con el artículo 214 de la Constitución, dichos decretos "solamente podrán referirse a materias que tengan relación directa y específica con la situación que hubiere determinado la declaratoria del Estado de Excepción".*

Conforme a lo expuesto, puede advertirse que quien tiene la facultad para declarar el Estado de Conmoción Interior es el Presidente de la República, luego de evaluar los requisitos para su procedencia. Por lo tanto, escapa a la competencia de este Tribunal ordenar al Presidente de la República que estudie la posibilidad de declarar tal Estado de Excepción, como lo pretende la parte actora.

La pretensión no está llamada a prosperar.

**En cuanto a la séptima pretensión, la parte actora pretende "Que, en consecuencia, se ordene al Ministerio de Defensa-Policía Nacional, Ministerio del Interior que desde ya adopten todas las medidas que sean necesarias para proteger los derechos de los ciudadanos, gravemente amenazados con las consignas que preceden a la realización del paro nacional convocado para el 21 de noviembre próximo."**

Como se señaló al desarrollar lo pertinente a la pretensión cuarta de la demanda, en la contestación presentada por la Policía Nacional no se indicaron de manera explícita las actividades de carácter preventivo que se hayan adoptado de cara al Paro Nacional; sin embargo, en dicha contestación se hizo alusión a la activación de unas mesas técnicas que permiten hacer seguimiento pormenorizado de la información allegada por las autoridades, de conformidad con lo dispuesto en la Directiva No. 006 de 2019; y que de acuerdo con el Poligrama No. 3160 del 18 de noviembre de 2019, se dispuso el alistamiento de todo el personal uniformado.

De otro lado, se señala en la respuesta que en caso de que la manifestación

pública genere actos de violencia, la Policía Nacional deberá hacer uso de la fuerza, de acuerdo con lo dispuesto en los instrumentos nacionales e internacionales que regulan la materia. Para el caso, se citó la Ley 1801 de 2016, esto es, el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana y la Resolución Interna No. 2903 de 2017.

Según lo expuesto por la Policía Nacional en su contestación, la pretensión de la parte actora no está llamada a prosperar, toda vez que la institución de que se trata ha venido ejecutando acciones conjuntas con el Ministerio del Interior para atender el Paro Nacional del 21 de noviembre próximo.

No obstante, frente al uso de la fuerza que indica el apoderado de la Policía Nacional corresponde efectuar las siguientes precisiones, en el entendido de que el eventual despliegue en el uso de la fuerza debe ajustarse a los parámetros legales que buscan conciliar la protección de los derechos colectivos, cuya protección se solicita por los demandantes, con el derecho a la protesta social en entornos determinados.

En efecto, la Resolución No. 448 de 2015 *"Por la cual se expide el Reglamento para el uso de la fuerza y el empleo de elementos, dispositivos, municiones y armas no letales, en la Policía Nacional"*, expedida por el Director General de la Policía Nacional, define el uso de la fuerza como el medio material, **necesario, proporcional y racional**, empleado por el personal uniformado de la Policía Nacional, como recurso para hacer cumplir la ley, dentro del marco de los derechos y libertades; utilizando entre los medios disponibles, aquellos que siendo eficaces causen menos daño a la integridad de las personas y a sus bienes; de igual manera, prevé los principios que deben tenerse en cuenta al momento de hacer uso de la fuerza en la Policía Nacional, entre los que se destacan los siguientes.

- Principio de necesidad, que se refiere al despliegue de fuerza por parte del funcionario de policía, cuando los medios preventivos y disuasivo utilizados no logran proteger el bien jurídico que ha sido puesto en peligro o lesionado.

- Principio de legalidad, se refiere, en primer lugar, al uso de la fuerza para cumplir con un deber legal; y, de otro lado, a los medios para preservar el orden público, en el sentido de que estos deben estar contemplados dentro de la ley y la normativa vigente.
- Principio de proporcionalidad, según el cual se debe escoger entre los medios eficaces, aquellos que causen menor daño a la integridad de las personas y sus bienes, de acuerdo con las circunstancias que ponen en peligro o lesionan el bien jurídico.
- Principio de temporalidad, esto es, que la fuerza no puede usarse más allá del tiempo indispensable para el mantenimiento del orden o su restablecimiento.
- Principio de racionalidad, que es la capacidad de decidir el nivel de fuerza que debe aplicarse según el escenario al que se enfrenta, de acuerdo con las leyes y normas vigentes.

Por su parte, el artículo 8 de la resolución últimamente mencionada, prevé de manera taxativa los casos en los cuales se hará uso de la fuerza legítima por parte del personal de policía.

De conformidad con lo anterior, el Despacho advierte que si bien la pretensión incoada por el actor con respecto a la Policía Nacional no está llamada a prosperar, pues hasta el momento se han desplegado las medidas necesarias para proteger los derechos de las personas en el Paro Nacional del 21 de noviembre de 2019 (según los informes rendidos); es importante, advertir a dicha institución que en caso de que se requiera hacer uso de la fuerza, este deberá hacerse de conformidad con los lineamientos y principios de que trata la Resolución No. 448 de 2015, mencionada previamente, entre otros instrumentos legales.

**Finalmente, en la pretensión octava se manifiesta: "Que se ordene a la**

***FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN adelantar todas las actuaciones necesarias con el fin de desarticular y judicializar a los miembros de las células urbanas que buscan con la violencia desestabilizar las instituciones democráticas y violentar los derechos colectivos de las personas.”.***

El Despacho no declarará la prosperidad de tal pretensión, teniendo en cuenta, en primer lugar, que conforme a la respuesta allegada por la Fiscalía General de la Nación, se ha establecido una estrategia para judicializar los eventuales actos delictivos que se produzcan en el marco del Paro Nacional del 21 de noviembre de 2019.

De otro lado, de conformidad con la Directiva No. 008 de 27 de marzo de 2016 *“Por medio de la cual se establecen lineamientos generales con respecto a delitos en los que se puede incurrir en el curso de la protesta social”*, la Fiscalía General de la Nación precisó los alcances y los límites del poder punitivo del Estado en materia de delitos relacionados con la protesta social, fijando una serie de lineamientos que buscan conciliar los derechos de quienes ejercen los derechos a la reunión y a la manifestación pública y pacífica (artículo 37 de la Constitución) con los derechos de terceros que pueden verse afectados, tanto en sus derechos individuales como en sus derechos colectivos, en este tipo de circunstancias.

Dada su pertinencia, y en el entendido de que la actuación de la Fiscalía General de la Nación, en tanto órgano judicial autónomo, se ceñirá a sus propios lineamientos en materia de ejercicio del poder punitivo del Estado, cabe destacar las siguientes directrices consagradas en la aludida Directiva No.008 de 27 de marzo de 2016.

*“1. La constitución y los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por el Congreso protegen la protesta pacífica. En consecuencia, esta no debe ser objeto de persecución penal.*

*2. Solo puede ser objeto de persecución penal la protesta que se lleva a cabo por medios violentos. Por violencia deberá*

*entenderse el uso de la fuerza aplicada especialmente a una persona. Sin embargo, bajo ningún motivo se podrá investigar a una persona por el solo hecho de participar en una manifestación en la que se cometan actos de violencia.*

*3. Las denuncias presentadas por perturbación en servicio de transporte público, colectivo u oficial (artículo 353) o por obstrucción a vías públicas que afecten el orden público (artículo 353A) en protestas pacíficas son atípicas y deben ser inadmitidas.*

*4. No debe considerarse violencia la quema de banderas porque es un discurso que se encuentra protegido por la Constitución. Tampoco es violencia aquella que es de carácter verbal. Excepcionalmente pueden ser considerados violencia los delitos de: apología del genocidio (artículo 102 C.P.); amenazas cuando exista un peligro real e inminente de causarle un daño a una persona; racismo o discriminación (artículo 134 A, C.P.); hostigamiento por motivos de raza, religión, ideología política u origen nacional étnico o cultural (artículo 134 B, C.P.).*

*5. En el delito de asonada “la exigencia violenta” requiere (i) dolo, (ii) que se cause un daño contra la integridad de las personas, (iii) o se cause un daño muy grave a un bien.*

*6. En los tipos penales de “obstrucción a vías públicas que afecten el orden público” (artículo 353 A, C.P.) y “de perturbación del servicio de transporte” (artículo 353, C.P.), deben entenderse como “medios ilícitos” los siguientes delitos: (i) daño en bien ajeno (artículo 265, C.P.); (ii) incendio (artículo 350, C.P.) (iii) disparo de arma de fuego contra un vehículo (artículo 356, C.P.) (iv) empleo o lanzamiento de sustancias peligrosas (artículo 359, C.P.); (v) violencia sobre servidor público (artículo 429, C.P.).*

*7. Al realizar el juicio de tipicidad del delito de “obstrucción a vías públicas que afecten el orden público” (artículo 353 A, C.P.), además se requiere: a. que se presente una obstrucción efectiva a las vías públicas, prolongada, permanente y que ocasione un daño grave; b. un daño o que se ponga en grave peligro la vida humana, la salud pública, la seguridad alimentaria.*

*8. El supuesto de hecho “imposibilitar la circulación”, previsto en el artículo 353 del Código Penal, para ajustarse a la Constitución y la jurisprudencia de la Corte Constitucional, requiere eliminar cualquier condición para la circulación del transporte público colectivo u oficial. Además, no puede consistir en las molestias e incomodidades que se generen por la utilización de los lugares de tránsito público.*

*9. De acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia, el delito de terrorismo es inaplicable en casos*

*relacionados con la protesta social, porque con este tipo penal se pretende reprimir las conductas que generan un estado de zozobra y terror en la población o en un sector de esta.*

*10. Cuando en el desarrollo de una protesta social, se incurre en una conducta punible, deberá evaluarse si se aplica alguna de las causales del principio de oportunidad, especialmente aquellas previstas en los numerales 12, 13 y 14 del artículo 324 de la Ley 906 de 2004. Si resulta aplicable alguna de las causales del principio de oportunidad, deberá realizarse un test de proporcionalidad en el que se determine si la persecución penal es un medio idóneo, necesario y proporcional en sentido estricto para garantizar el bien jurídico tutelado.”*

En este sentido, es claro que la Fiscalía General de la Nación, tiene previsto obrar de manera coordinada con otras autoridades y que ha diseñado una estrategia de intervención judicial, de cara al Paro Nacional del 21 de noviembre próximo; así mismo, que cuenta con los instrumentos reglamentarios especializados para la resolución adecuada de la tensión entre el derecho a la protesta social y los derechos de terceros; motivos por los cuales tampoco hay lugar a emitir una medida cautelar con respecto a la entidad accionada.

### **Conclusiones**

No se cuenta con evidencias actuales y suficientes para adoptar medidas cautelares tendientes a establecer limitaciones en relación con el Paro Nacional convocado para el 21 de noviembre de 2019. La circunstancia de que movilizaciones anteriores hayan dado lugar a actos de violencia, no constituye razón válida para que en la ponderación de derechos primen los derechos colectivos invocados por los demandantes por sobre los de los convocantes y participantes en el referido Paro Nacional.

Si bien en las movilizaciones del mencionado Paro Nacional pueden presentarse actos de violencia, la cuestión que debe plantearse por el juez de la acción popular es si en el caso concreto las autoridades encargadas de tomar las medidas legales y operativas pertinentes, tanto las de carácter

preventivo como las eventuales de tipo represivo, dan muestras de estar cumpliendo con sus funciones, si han desarrollado acciones de coordinación y si cuentan con los medios para atender debidamente esta clase de situaciones.

Las respuestas que sobre el particular han brindado el Ministerio del Interior, la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, la Policía Nacional y la Fiscalía General de la Nación permiten afirmar a este Despacho que las entidades mencionadas se encuentran obrando de manera conjunta y que han desplegado, en el marco de sus competencias las acciones del caso.

También se cuenta con evidencia en el sentido de que las entidades públicas accionadas tienen regulaciones internas, con base en las cuales han fijado directrices que buscan conciliar los derechos de los manifestantes y los de terceros que pueden verse afectados, en el contexto de actos de protesta social.

Igualmente, se aprecia que en esas mismas regulaciones se reconoce el derecho a la protesta social, como un desarrollo consecuente de las normas previstas en los tratados internacionales de derechos humanos y en las normas nacionales y como una expresión fundamental de un sistema democrático, que contribuye al debate público de posiciones.

Así mismo, se concluye que, para el caso concreto, los particulares que promuevan movilizaciones en ejercicio del derecho previsto en el artículo 37 de la Constitución (derechos de reunión y manifestación pública y **pacífica**), no tienen un requisito adicional para efectuarlas distinto al de dar aviso sobre el sitio, fecha y hora, de manera tal que las autoridades puedan tomar las previsiones del caso.

Por lo tanto, resulta improcedente que se establezcan exigencias como las que los demandantes piden que esta autoridad judicial decrete respecto de las organizaciones sociales, esto es, que dichas organizaciones "*hagan explícitas sus pretensiones*", "*realicen todas las actuaciones posibles con el fin de*

*evitar que se produzcan fenómenos violentos" o identifiquen "previamente personas que quieran interferir con actividades violentas", dado que escapan a las posibilidades reales y jurídicas de las organizaciones privadas.*

Cosa distinta, es que las organizaciones privadas que realizan manifestaciones, como ha sido destacado en las recomendaciones internacionales de derechos humanos y en la Constitución, tienen el derecho de ejercer una manifestación **pacífica**, pues esta es la **única que goza de protección constitucional**.

Para tales efectos, de ese tenor han sido las expresiones de las organizaciones sociales vinculadas como accionadas en esta causa judicial, según se advierte en el informe rendido al Tribunal. Del mismo modo, debe indicarse que no hay evidencia en la dirección de que los voceros de tales organizaciones se hayan expresado en sentido contrario o hayan impartido instrucciones indebidas a las demás instancias y niveles que las conforman.

Por las razones expresadas, no se adoptarán medidas cautelares de oficio en el presente caso.

### **Decisión**

En mérito de lo expuesto, el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA, SECCIÓN PRIMERA, SUBSECCIÓN "A"**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

### **RESUELVE**

**PRIMERO.- NIÉGASE** el decreto de medidas cautelares de oficio, **con las previsiones expuestas en la parte motiva de esta providencia.**

**SEGUNDO.-** En firme esta decisión, por Secretaría, **INTÉGRESE** el cuaderno de medida cautelar con el expediente.

Exp. No. 25000234100020190099200  
Demandante: JUAN MANUEL CHARRY URUEÑA Y OTROS  
Demandados: MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL Y OTROS  
M.C. de Protección de los Derechos e Intereses Colectivos  
Medida cautelar

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**



**LUIS MANUEL LASSO LOZANO**  
Magistrado