



**CONSEJO DE ESTADO**  
**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**  
**SECCIÓN SEGUNDA**  
**SUBSECCIÓN B**

**Consejero ponente: CÉSAR PALOMINO CORTÉS**

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

**Radicación número: 11001-03-15-000-2021-02367-00–Acumulados:**  
**2021-02383-00; 2021-02460-00; 2021-02461-00; 2021-02490-00; 2021-03090-00, 2021-**  
**02491-00, 2021-02564-00, 2021-02408-00, 2021-02375-00, 2021-02448-00, 2021-02366-**  
**00-2021-02396-00.**

**Actor: JEIMMY ACUÑA NARANJO**

**Demandado: PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA.**

**ACCIÓN DE TUTELA – Fallo de primera instancia**

La Sala decide la solicitud de tutela presentada por Jeimmy Acuña Naranjo, contra la Presidencia de la República.

**I. ANTECEDENTES**

**1. La solicitud y las pretensiones**

El señor Jeimmy Acuña Naranjo, en ejercicio de la acción de tutela, solicitó la protección de sus derechos fundamentales a la vida, a la integridad, a la libertad, a la paz y a la libre movilización, que estimó lesionados por el Presidente de la República, la Nación – Ministerio de Defensa y la Policía Nacional, con las acciones adoptadas dentro del marco del paro nacional y las movilizaciones que se adelantan en todo el país desde el 28 de abril de 2021 hasta la fecha.

En el escrito de tutela, la parte actora solicita:

“(…) a. – Se tutelen mis derechos fundamentales invocados en el acápite II de esta acción constitucional, vulnerados por el Presidente IVÁN DUQUE MARQUEZ, (...) en el contexto del paro nacional y las movilizaciones que se adelantan en todo el país desde el día miércoles 28 de abril de 2021, hasta la fecha.



**Radicado:** 11001-03-15-000-2021-02367-00  
**Demandante:** Jeimmy Acuña Naranjo  
**Demandado:** Presidencia de la República y otros  
**Acción de Tutela – Fallo de Primera Instancia**

b.- Se ordene al presidente IVÁN DUQUE MARQUEZ abstenerse en lo sucesivo de incurrir y propiciar cualquier tipo de conducta, en tanto actúe como mandatario de la nación y en referencia a las movilizaciones actuales en curso, que atenten contra los derechos fundamentales aquí vulnerados.

c.- Como consecuencia de lo anterior:

1.- Se ORDENE al presidente IVÁN DUQUE MARQUEZ, impartir instrucciones inmediatas al Ministro de Defensa y comandantes de las Fuerzas Armadas para que procedan a presentar disculpas por los excesos de la fuerza pública, Escuadrones Móviles Antidisturbios de la Policía Nacional – EMAD y demás cuerpos civiles y militares implicados, cometidas en desarrollo actual de las protestas sociales que se vienen dando en el país desde el 28 de abril de 2021.

2.- Ordenar al presidente IVÁN DUQUE MARQUEZ mantener la neutralidad en sus intervenciones radiales y televisivas, respecto a la protección debida frente a los derechos fundamentales a la expresión, reunión, protesta pacífica, movilizaciones y resistencia civil.

3.- Ordenar al presidente IVÁN DUQUE MARQUEZ, conformar en el TÉRMINO de 48 horas, una mesa de trabajo con la fuerza pública para la reestructurar las directrices impartidas por él en calidad de comandante de las fuerzas armadas a sus miembros, para que se tengan en cuenta los lineamientos señalados por la H. Corte Constitucional, Corte Interamericana de Derechos Humanos y las recomendaciones de la Organización de Naciones Unidas ONU, relacionadas con el uso de la fuerza por parte del Estado en desarrollo de las protestas y manifestaciones ciudadanas en curso.

4.- Ordenar al presidente IVÁN DUQUE MARQUEZ imparta por escrito y verbalmente, instrucciones inmediatas a los miembros de la fuerza pública sobre la implementación de acciones preventivas para el uso de la fuerza por parte del Estado teniendo en cuenta los principios de excepcionalidad, proporcionalidad, prohibición del uso de armas letales y no letales en contra de movilizaciones sociales y el principio de intervención mínima.

5.- ORDENAR al presidente IVÁN DUQUE MARQUEZ que ordene a la Policía Nacional y Fuerzas Armadas expidan protocolos inmediatos y urgentes que permitan a la ciudadanía verificar en tiempo real los casos de capturas y la disposición inmediata de las personas implicadas ante las autoridades constitucionalmente establecidas, en relación con las actuales protestas y marchas en curso.

6.- ORDENAR al presidente de la república, señor IVÁN DUQUE, que imparta instrucciones inmediatas y urgentes a la Procuraduría General de la Nación y a la Defensoría del Pueblo para que realicen ya acompañamiento y asesoría para las personas afectadas por las acciones de fuerza del Estado ejecutadas por sus agentes en desarrollo de las protestas actuales en curso, hasta tanto cesen las movilizaciones.

7.- ORDENAR al presidente IVÁN DUQUE imparta instrucciones inmediatas al DEFENSOR DEL PUEBLO para que realice un control estricto y pormenorizado del accionar que en este momento está desplegando el Estado por intermedio de las fuerzas armadas en desarrollo de las manifestaciones presentes.

8.- Ordenar al presidente IVÁN DUQUE MARQUEZ publique en las redes y sitios oficiales de la presidencia y fuerzas armadas, en el término de 48 horas, la identificación plena y certera como el listado de los comandantes, oficiales, jefes de unidad y demás personal encargado-asignado para el cubrimiento de las marchas que se desarrollan en todo el país.

9.- ORDENAR al presidente IVÁN DUQUE MARQUEZ imparta inmediatamente instrucciones a los jefes y miembros de los Escuadrones Móviles Antidisturbios de la Policía Nacional -ESMAD, comandantes y demás rangos involucrados, para que CONSERVEN la distancia obligatoria y requerida respecto de las personas marchantes que se movilizan en este momento a lo largo y ancho del país.

10.- ORDENAR al presidente de la república, con presencia de delegados de la Procuraduría General de la Nación y de la Defensoría del Pueblo, implementar inmediatamente la



**Radicado:** 11001-03-15-000-2021-02367-00  
**Demandante:** Jeimmy Acuña Naranjo  
**Demandado:** Presidencia de la República y otros  
**Acción de Tutela – Fallo de Primera Instancia**

verificación, y dejar constancia por escrito Y por medios visuales y electrónico, sobre el material y armamento asignado a cada uniformado y escuadrón de las fuerzas armadas previo al despliegue a cada una de las marchas que se están desarrollando en este momento en el país.

11.- Se ordene al presidente IVÁN DUQUE MARQUEZ que imparta instrucciones precisas a los comandantes y demás oficiales responsables de la Policía Nacional, para que este cuerpo civil, se abstenga de sobrevolar las marchas con helicópteros encima de las personas y multitudes, esto **con la finalidad de erradicar el hostigamiento en contra de las marchas, prohibir el uso de sirenas y vuelos bajos, y prohibir el lanzamiento de cohetes lacrimógenos, bengalas y bombas aturdidoras desde el aire en contra de la población civil, así como la prohibición de aterrizar helicópteros de combate en sitios protegidos por el Derecho Internacional Humanitario DDHH.**

12.- ORDENAR al presidente IVAN DUQUE M., solicitar para Colombia la presencia inmediata de un Comité Internacional para la **VERIFICACIÓN** del cumplimiento de la carta de derechos humanos y la vigencia del DD.HH., para que dicho Comité constatare en campo, en el terreno, el cumplimiento de la sentencia que se profiera.

13.- Ordenar al presidente IVAN DUQUE MARQUEZ, una vez proferida la sentencia de amparo constitucional, que proceda a publicarla en la página oficial de la presidencia de la república e igualmente por esa misma vía comunique públicamente a la ciudadanía cada una de las medidas que implemente según lo que se ordene de acuerdo a la sentencia respectiva. (...). (Sic)

Ahora bien, como se mencionará más adelante, en la medida en que al presente trámite se dispuso la acumulación de otras tutelas que incorporan situaciones fácticas similares, se hace necesario mencionar las demás pretensiones que en aquellas se presentaron.

En ese sentido, los accionantes dentro del escrito de tutela con radicado N° 2021-02448-00, solicitaron lo siguiente:

“(…)

1. ORDENAR que el Presidente de la República, el Ministerio de Defensa Nacional, la Policía Nacional de Colombia y el Escuadrón Móvil Antidisturbios les ordenen, a los miembros de la fuerza pública, que se abstengan de portar y utilizar armas de fuego -o cualquier otra con capacidad letal- durante el acompañamiento de las movilizaciones que tengan lugar en el territorio nacional.

2. ORDENAR al Presidente de la Republica, al Ministerio de Defensa Nacional y a la Policía Nacional de Colombia, que garanticen y les ordenen a los miembros de la fuerza pública que, cuando acompañen manifestaciones públicas y pacíficas, cumplan con todos los protocolos para el uso legítimo de la fuerza establecidos en el Decreto 003 de 2021, especialmente los principios de razonabilidad, necesidad, proporcionalidad y distinción. Ello, mientras se adelanta la respectiva acción administrativa.

3. ORDENAR al Ministerio de Defensa Nacional, y al Presidente de la República, que emita un comunicado público en sus canales oficiales, en donde (i) reconozcan la existencia de incumplimientos a los protocolos para el uso legítimo de la fuerza, en el marco de las manifestaciones públicas de los últimos días; (ii) manifiesten que la fuerza pública deberá cumplir con dichos protocolos de manera inmediata, para las manifestaciones que ocurran con posterioridad a la sentencia; y (iii) ofrezcan una disculpa y pidan perdón a la ciudadanía, que ha visto amenazado sus derechos fundamentales a la vida y a la manifestación pública y pacífica.



**Radicado:** 11001-03-15-000-2021-02367-00  
**Demandante:** Jeimmy Acuña Naranjo  
**Demandado:** Presidencia de la República y otros  
**Acción de Tutela – Fallo de Primera Instancia**

4. ORDENAR a la Procuraduría General de la Nación y a la Defensoría del Pueblo que, en el marco de sus competencias constitucionales y legales, (i) asuman el conocimiento de los hechos descritos en la presenta acción de tutela; (ii) realicen un acompañamiento a las manifestaciones públicas y pacíficas; (iii) que realicen diligentemente la veeduría que les corresponde para la protección efectiva de los derechos humanos de los manifestantes y la sanción de sus violaciones; y (iv) que rindan los informes y verificaciones que trata el Decreto 003 de 2021. (...)” (Sic)

## **2. Los hechos y las consideraciones**

La parte actora expuso como fundamento de su solicitud los hechos que se resumen a continuación<sup>1</sup>:

Señalaron que desde el 28 de abril de 2021 se adelantan una serie de manifestaciones públicas y pacíficas, en el marco del paro nacional, en las que han participado, siendo esta una forma de protesta contra determinadas políticas públicas planteadas por el Gobierno Nacional.

Indicaron que ante hechos aislados y particulares, las autoridades y los medios de comunicación, han promovido una propaganda de estigmatización en contra de los ciudadanos que han participado pacíficamente en las movilizaciones, acusándolos de vándalos y terroristas de forma deliberada.

Expresaron que las autoridades gubernamentales, la Policía Nacional y el Escuadrón Móvil Antidisturbios – ESMAD – empezaron a realizar los respectivos acompañamientos a las movilizaciones para el aseguramiento del orden público.

Aseveraron que la Policía Nacional, en el desarrollo de las movilizaciones, ha desplegado una fuerza desproporcionada, irrazonable e innecesaria, en contra de la ciudadanía que ejerce su derecho fundamental a la manifestación pública y pacífica, utilizando para ello artefactos como lanzadores mecánicos, eléctricos, tanquetas, municiones aturdidoras, disparadores de gases, entre otros. De igual manera, ha efectuado detenciones arbitrarias, tratos inhumanos, crueles y degradantes.

Informaron que las actuaciones de la Fuerza Pública se han presentado en distintas ciudades y poblaciones del país a lo largo y ancho del territorio nacional.

---

<sup>1</sup> Índice 2 Sistema de Gestión Judicial SAMAI



**Radicado:** 11001-03-15-000-2021-02367-00  
**Demandante:** Jeimmy Acuña Naranjo  
**Demandado:** Presidencia de la República y otros  
**Acción de Tutela – Fallo de Primera Instancia**

Afirmaron que desde que se iniciaron las movilizaciones hasta la fecha de interposición de la tutela se han formulado distintas denuncias contra la Policía Nacional por parte de las personas implicadas y por las Organizaciones de Derechos Humanos<sup>2</sup>, por hechos relacionados con abuso de autoridad y uso desproporcionado de la fuerza.

Precisaron que los eventos denunciados corresponden a: 142 - casos de violencia física y 17 - agresiones con afectación de órganos visuales (lesiones personales); 716 – detenciones arbitrarias; 59 - sucesos de violencia sexual; 56 - desapariciones; 216 - intervenciones violentas de la fuerza pública; 26 - homicidios; y 56 casos de miembros de la Policía Nacional que acompañaban las movilizaciones y que hicieron uso de sus armas de fuego contra las personas que acudieron a las manifestaciones.

Agregaron que también se puso en conocimiento de las autoridades el “aterriaje de helicópteros de la Fuerza Pública en instituciones educativas”, para reprimir a los manifestantes.

## **2.1 Consideraciones de la parte actora**

Manifestaron que el Presidente de la República vulneró sus derechos fundamentales y de las personas que han participado en las manifestaciones públicas, porque en su condición de Jefe de Gobierno y Comandante de Supremo de las Fuerzas Armadas no ha tomado las medidas necesarias para garantizar el libre desarrollo de la protesta pública.

Resaltaron que los ataques indiscriminados por parte de los miembros de la Policía Nacional y del Escuadrón Móvil Antidisturbios – ESMAD, desconocen los principios y funciones que el ordenamiento constitucional y legal les ha otorgado a dicha institución para la protección de la ciudadanía en general, en la medida en que atentan contra la vida e integridad física de los manifestantes y la libertad de expresión.

---

<sup>2</sup> Entre otras la Organización No Gubernamental Temblores



**Radicado:** 11001-03-15-000-2021-02367-00  
**Demandante:** Jeimmy Acuña Naranjo  
**Demandado:** Presidencia de la República y otros  
**Acción de Tutela – Fallo de Primera Instancia**

### **3. Trámite procesal**

Mediante auto de 13 de mayo de 2021<sup>3</sup> se admitió la demanda, se ordenó la notificación a la autoridad accionada, es decir, a la Presidencia de la República, y se puso en conocimiento el escrito de tutela a los terceros interesados en las resultas del proceso, esto es, la Nación – Ministerio de Defensa Nacional – Ejército Nacional – Policía Nacional, el Ministerio del Interior, el Ministerio de Justicia y del Derecho, la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo.

Posteriormente, con autos de 28 de mayo<sup>4</sup>, 10 y 25 de junio de 2021<sup>5</sup> se decretó la acumulación al presente asunto de las acciones con radicados N° 2021-02383-00; 2021-02460-00; 2021-02461-00; 2021-02490-00; 2021-03090-00, 2021-02491-00, 2021-02564-00, 2021-02408-00, 2021-02375-00, 2021-02448-00, 2021-02366-00. Adicionalmente, se dispuso la vinculación de la Nación- Fiscalía General de la Nación y la Alta Consejera para la Defensa de los Derechos Humanos de la Presidencia de la República. También se solicitó a las entidades accionadas y vinculadas, la práctica de pruebas.

### **4. Intervenciones**

**4.1 La Presidencia de la República**<sup>6</sup>, solicitó que se declare improcedente el amparo de tutela, por falta de legitimación en la causa por activa, la ausencia del requisito de subsidiariedad y por tratarse de una solicitud con efecto erga omnes. En su defecto, pidió que se niegue la acción constitucional teniendo en cuenta que la entidad no ha vulnerado ningún derecho fundamental.

Expresó que las acciones de tutela se presentan de manera individual actuando en nombre propio, pero hablan en general de la garantía de la protesta de todos los que salen a las calles. Asimismo, los actores hacen afirmaciones frente a daños ajenos o de terceros y no allegan una prueba siquiera sumaria de su afectación personal, que acredite el interés para solicitar la protección de los derechos invocados.

Agregó que los tutelantes tampoco demostraron la imposibilidad de los agenciados,

<sup>3</sup> Índice 4 registro del Sistema de Gestión Judicial SAMAI

<sup>4</sup> Índice 26 registro del Sistema de Gestión Judicial SAMAI

<sup>5</sup> Índices 50 y 76 registro del Sistema de Gestión Judicial SAMAI

<sup>6</sup> Índice 39-40-62-74-86-89 registro del Sistema de Gestión Judicial SAMAI



**Radicado:** 11001-03-15-000-2021-02367-00  
**Demandante:** Jeimmy Acuña Naranjo  
**Demandado:** Presidencia de la República y otros  
**Acción de Tutela – Fallo de Primera Instancia**

para acudir directamente ante el juez constitucional en busca de la protección de los derechos fundamentales invocados. Razón por la cual no se advierte el interés que les asiste para solicitar el amparo pretendido.

Afirmó que de acuerdo con el artículo 23 de la Constitución y lo dispuesto en la Ley 1755 de 2015, las personas tienen derecho a presentar peticiones respetuosas y a obtener pronta resolución de estas por parte de las autoridades públicas. En este sentido, los accionantes a través de este instrumento jurídico podían promover denuncia penal e iniciar un proceso disciplinario, ante las respectivas entidades, con el fin de denunciar todas las presuntas irregularidades que afecten los derechos fundamentales por parte de la Policía Nacional o los miembros de la fuerza pública.

Resaltó que no se demostró que los tutelantes hayan interpuesto las respectivas denuncias y quejas disciplinarias ante los correspondientes entes de control (Policía Nacional, Fiscalía y Procuraduría General de la Nación), informando las irregularidades cometidas por los integrantes de la fuerza pública por hechos relacionados con abusos de autoridad o violación a derechos humanos.

Señaló que existe un mecanismo idóneo, encaminado a atender las pretensiones de los tutelantes, que no está siendo utilizado. Por consiguiente, la acción de tutela no cumple con el requisito de subsidiaridad.

Por otra parte, adujo que en el presente asunto el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y/o el señor Presidente de la República, no ha vulnerado los derechos fundamentales invocados, toda vez que sus actuaciones se han ajustado a las funciones y competencias constitucionales y legales, sin desconocer los derechos de los accionantes.

Explicó que el Gobierno Nacional en cumplimiento del fallo de tutela de segunda instancia STC 7641-2020 del 22 de septiembre de 2020, proferido por la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia ha conformado una mesa de trabajo con la ciudadanía, entidades de control (Fiscalía, Procuraduría, Defensoría y Contraloría), Fuerza Pública (Policía Nacional) y representantes de las entidades territoriales, con los que se logró expedir finalmente el Decreto 003 de 5 de enero de 2021 *“Por el cual se expide el Protocolo de acciones preventivas, concomitantes y posteriores, denominado "ESTATUTO DE REACCIÓN, USO Y VERIFICACIÓN DE LA*



**Radicado:** 11001-03-15-000-2021-02367-00  
**Demandante:** Jeimmy Acuña Naranjo  
**Demandado:** Presidencia de la República y otros  
**Acción de Tutela – Fallo de Primera Instancia**

*FUERZA LEGÍTIMA DEL ESTADO Y PROTECCIÓN DEL DERECHO A LA PROTESTA PACÍFICA CIUDADANA*", como una garantía del derecho a la reunión y manifestaciones pacíficas establecido en el artículo 37 de la Constitución.

Expuso que de acuerdo con el contenido del referido estatuto, se prestó el servicio público de Policía, previa verificación por parte del Ministerio Público en lo referente al dispositivo policial y los elementos propios del servicio, con el fin de acompañar las marchas y manifestaciones pacíficas ciudadanas.

Aseveró que con el fin de contrarrestar las graves afectaciones al orden público y el desabastecimiento que se venía presentando en el territorio nacional, por razón del paro promovido desde el 28 de abril de 2021, se decidió instalar Puestos de Mando Unificado conformados por la Defensoría del Pueblo, Personería, Fiscalía General de la Nación, Alcaldía y Gobernación, para observar el transcurrir de las manifestaciones y; adicionalmente, de dispuso el despliegue del ESMAD en los territorios donde se presentaron hechos graves de violencia y vandalismo, respetando en todo caso los protocolos establecidos en el referido estatuto.

Sostuvo que el Ministerio de Defensa, en coordinación con las distintas unidades de la Policía Nacional y el ESMAD, logró desbloquear algunas vías del país para garantizar la movilidad de los vehículos que transportaban suministros de alimentos, bienes de primera necesidad, combustible y oxígeno.

Indicó que el Presidente de la República, el día 1 de mayo de 2021, en ejercicio de sus competencias legales, decretó<sup>7</sup> la asistencia militar establecida en el artículo 170 de la Ley 1801 de 2016 – Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana. Dicha figura jurídica, permite que las Fuerzas Militares desde sus capacidades (de acuerdo con sus roles y funciones), de forma temporal y excepcional, asisten militarmente en cualquiera de tres posibles escenarios: "*grave alteración de la seguridad y la convivencia, riesgo o peligro inminente, o en emergencia o calamidad pública*", conduciendo operaciones conjuntas, coordinadas, interinstitucionales y multilaterales (CCIM)<sup>8</sup>.

<sup>7</sup> Decreto 575 de 28 de mayo de 2021

<sup>8</sup> Ley 1801 de 2016 "por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana".

**Artículo 170. Asistencia militar.** Es el instrumento legal que puede aplicarse cuando hechos de grave alteración de la seguridad y la convivencia lo exijan, o ante riesgo o peligro inminente, o para afrontar emergencia o calamidad pública, a través del cual el presidente de la República, podrá disponer, de forma temporal y excepcional de la asistencia de la fuerza militar. No obstante, los gobernadores y Alcaldes Municipales o Distritales podrán solicitar al presidente de la República tal



**Radicado:** 11001-03-15-000-2021-02367-00  
**Demandante:** Jeimmy Acuña Naranjo  
**Demandado:** Presidencia de la República y otros  
**Acción de Tutela – Fallo de Primera Instancia**

Manifestó que el Gobierno Nacional y las autoridades territoriales, pese a todo su esfuerzo, no han podido restablecer el orden público, por la actividad de algunos grupos de personas que insisten en mantener los bloqueos, por lo que dependen de aquellos ciudadanos que ejercen el derecho a la protesta pacífica, quienes además tienen la obligación de oponerse a los bloqueos y no permitir el desabastecimiento de varios territorios del país y ordenar que los mismos se levanten. Sumada a la necesidad de negociar y estar en disposición para dialogar y entender que el orden público y su mantenimiento, así como el abastecimiento del país son un imperativo para todas las autoridades territoriales y nacionales y esa obligación no es negociable.

**4.2 Ministerio de Defensa Nacional**<sup>9</sup>, solicitó que se nieguen el amparo de tutela, con fundamento en lo siguiente:

Señaló que el señor Presidente de la República y el Ministro de Defensa Nacional no han impartido instrucciones para prohibir los derechos a la protesta, participación ciudadana, a la libertad de expresión, reunión y circulación. Tanto así que es un hecho notorio que las asociaciones y ciudadanos en general vienen realizando marchas pacíficas en las cuales han contado con el acompañamiento de la Policía Nacional, personerías, Procuraduría General de la Nación, Defensoría del Pueblo y Veedurías, sin limitación o restricción alguna por parte del ejecutivo.

Sostuvo que al interior de las marchas pacíficas se han venido presentando vías de hecho por parte de manifestantes que han generado graves daños y afectaciones a bienes privados y públicos, infraestructura, servicios públicos, afectación al mínimo vital de los ciudadanos, a su libre circulación y afectación a la economía del país, cuyo balance a corte de 31 de mayo ha sido el siguiente:

**“(...) INFORME BALANCE GENERAL DEL PARO A CORTE 31 DE MAYO. ELABORADO MINISTERIO DE DEFENSA**

CONCENTRACIONES 5.877  
MARCHAS 2189  
BLOQUEOS 2.992  
MOVILIZACIONES 602

---

asistencia, quien evaluará la solicitud y tomará la decisión. La asistencia militar se regirá por los protocolos y normas especializadas sobre la materia y en coordinación con el comandante de Policía de la jurisdicción.

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

<sup>9</sup> Índice 37-41-42-43-46-58-72-105 registro del Sistema de Gestión Judicial SAMAJ



**Radicado:** 11001-03-15-000-2021-02367-00  
**Demandante:** Jeimmy Acuña Naranjo  
**Demandado:** Presidencia de la República y otros  
**Acción de Tutela – Fallo de Primera Instancia**

ASAMBLEAS 23

**AFECTACIONES TERRITORIALES**

LOCALES COMERCIALES 435  
ENTIDADES BANCARIAS 456  
VEHICULOS TRANSPORTE PUBLICO 1.194  
ESTACIONES TRANSPORTE PUBLICO 231  
CAJEROS AUTOMATICOS 432  
VEHICULOS PARTICULARES 68

**AFECTACIONES A ENTIDADES GUBERNAMENTALES**

INFRAESTRUCTURA GUBERNAMENTAL 144  
PEAJES 28  
BIENES CULTURALES 25  
SEMAFOROS 102

AFECTACIONES A BIENES DE LA PONAL. 664 Entre CAI, distritos de policía, vehículos Institucionales (521), entre otros.

INVESTIGACIONES POR PRESUNTAS FALTAS DISCIPLINARIAS DE LA POLICIA 170

**CIVILES FALLECIDOS**

18 relacionados con la protesta  
9 en proceso de verificación  
19 no guardan vínculo con la protesta

**CIVILES LESIONADOS 1.106**

UNIFORMADOS FALLECIDOS 2  
UNIFORMADOS LESIONADOS 1201 (55 son mujeres) (...)."

Adujo que las anteriores circunstancias en la que se encontraba distintas ciudades, municipios y territorios del país conllevaron a hacer uso de la Fuerza Legítima para garantizar el orden público, la seguridad ciudadana y la convivencia pacífica.

Indicó que LA Policía Nacional – ESMAD, se encuentra constituido para salvaguardar la vida, honra y bienes de los ciudadanos de conformidad con el artículo 218 de la Carta Política, por lo que brinda el acompañamiento requerido por las autoridades legítimamente constituidas bajo precisas instrucciones para la garantía de los derechos fundamentales de los marchantes, y de los no participantes, aclarando que desde ningún punto de vista el ESMAD, acompaña y participa en las manifestaciones públicas y pacíficas, toda vez que su intervención se genera exclusivamente cuando las mismas se trasforman en vías de hecho ocasionado desmanes que afectan los derechos de terceros que no participan en la protesta.

Resaltó que la labor de la Policía y el uso de la Fuerza se encuentra avalado en normas del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, la Constitución



**Radicado:** 11001-03-15-000-2021-02367-00  
**Demandante:** Jeimmy Acuña Naranjo  
**Demandado:** Presidencia de la República y otros  
**Acción de Tutela – Fallo de Primera Instancia**

Política, el código de Policía Nacional y los reglamentos de la Policía Nacional para el uso de la fuerza.

Dijo que para el uso legítimo de la fuerza, la Policía Nacional soporta su actuar en actos administrativos legales hoy vigentes, como es la Resolución No. 02903 de fecha 23 de junio de 2017 “*Reglamento para el uso de la fuerza y el empleo de armas, municiones, elementos y dispositivos menos letales, por la Policía Nacional*”, cuyo fundamento radica en normas internacionales que contempla un modelo diferenciado para el uso de la fuerza, de acuerdo con los principios de necesidad, legalidad, proporcionalidad y racionalidad; de forma tal que los integrantes de la Institución, con base al entrenamiento y la experiencia, propenden por restablecer el orden público alterado por actos violentos apartados de todo ejercicio del derecho a la manifestación pública y pacífica. De otra parte, a través de la Resolución No. 03002 de fecha 29 de junio de 2017, “*Manual para el servicio en manifestaciones y control de disturbios para la Policía Nacional*”, se postula el accionar del Escuadrón Móvil Antidisturbios en forma excepcional frente a hechos que afectan el derecho a la libertad de expresión y de reunión.

Mencionó que la Policía Nacional, en el marco de la Constitución, la Ley y los reglamentos, es garante y respetuosa de los protocolos internacionales e internos que protegen los derechos fundamentales a la libertad de reunión y de manifestación. En este sentido, la institución a través de la Resolución 3002 de 2017 definió los parámetros institucionales para garantizar los derechos fundamentales de las personas que ejercen estas prerrogativas constitucionales y de quienes no lo hacen, estableciendo una acertada y legítima intervención para el restablecimiento de la seguridad y convivencia ciudadana cuando se vean alterados.

Destacó que el Gobierno Nacional mediante el **Decreto 003 de 5 de enero de 2021**, expidió el protocolo de acciones preventivas, concomitantes y posteriores, denominado “**ESTATUTO DE REACCIÓN, USO Y VERIFICACIÓN DE LA FUERZA LEGÍTIMA DEL ESTADO Y PROTECCIÓN DEL DERECHO A LA PROTESTA PACÍFICA CIUDADANA**” y estableció las directrices para la actuación de las autoridades de policía en sus funciones de garantía de derechos fundamentales, conservación de la convivencia ciudadana y el orden público en el marco de las manifestaciones públicas y pacíficas.



**Radicado:** 11001-03-15-000-2021-02367-00  
**Demandante:** Jeimmy Acuña Naranjo  
**Demandado:** Presidencia de la República y otros  
**Acción de Tutela – Fallo de Primera Instancia**

Expresó que la asistencia militar es un instrumento legal establecido en el artículo 170 de la Ley 1801 de 29 de julio de 2016, “*por el cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia*”, cuyo contenido faculta al Presidente de la República para disponer, de forma temporal y excepcional de apoyo militar, cuando hechos de grave alteración de la seguridad y la convivencia lo exijan, o ante riesgo o peligro inminente, o para afrontar emergencia o calamidad pública.

Explicó que el Presidente de la Republica expidió el Decreto 575 de 2021 de fecha 28 de mayo de 2021, por medio del cual hizo uso de la facultad prevista en el artículo 170 de la Ley 1801 de 2016 y decretó algunas medidas para la conservación y restablecimiento del orden público, en aras de garantizar la seguridad de los ciudadanos, levantar los bloqueos presentes en las algunas vías del país y evitar la instalación de nuevos asedios para reactivar la productividad y la movilidad de los departamentos que están siendo afectados.

Aseveró que quienes participan de las marchas en el ejercicio del derecho fundamental consagrado en la Constitución Política, deben ejercerlo cumpliendo los deberes mínimos de convivencia, consagrados en la carta magna, así: **Capítulo V. “DE LOS DEBERES Y OBLIGACIONES”** previsto en la Constitución en virtud del cual se le impone a la ciudadanía no abusar de los derechos propios, pues la protesta y las manifestaciones públicas, someten su protección estricta al ejercicio en condiciones pacíficas, lo cual excluye de su ejercicio la materialización de medios violentos o que alteren la sana convivencia.

Concluyó que el derecho de reunión y manifestación es de doble vía, como quiera que quienes son los titulares en las marchas deben respetar y propender por que sus garantías superiores no vayan en contraposición del interés general y de los fines del Estado Social de derecho, los cuales son la razón de la Policía Nacional de Colombia, institución que deberá garantizar el ejercicio de los derechos fundamentales de los no marchantes y la comunidad en general, la institucionalidad, gobernabilidad y la estabilidad de la nación desde el aseguramiento de la convivencia y la vigencia de un orden justo.

**4.3 La Policía Nacional<sup>10</sup>**, solicitó que se niegue las pretensiones de las demandas

<sup>10</sup> Índice 45-47-65-66-92 registro del Sistema de Gestión Judicial SAMAJ



**Radicado:** 11001-03-15-000-2021-02367-00  
**Demandante:** Jeimmy Acuña Naranjo  
**Demandado:** Presidencia de la República y otros  
**Acción de Tutela – Fallo de Primera Instancia**

de tutela, con base en lo siguiente:

Indicó que la actuación de la Policía Nacional en casos de manifestaciones públicas se circunscribe a dos escenarios particulares a saber: i) Acompañamiento a las manifestaciones públicas y pacíficas para garantizar a los participantes el derecho fundamental a la manifestación pacífica, sin afectar los derechos terceros; ii) Uso legítimo de la fuerza para dispersar, controlar y hacer cesar actos vandálicos y de violencia indiscriminada.

Adujo que la institución ha cumplido a cabalidad las prerrogativas y obligaciones establecidas en el Decreto 003 de 5 de enero de 2021, mediante el cual se regula el protocolo de acciones preventivas, concomitantes y posteriores, denominado “ESTATUTO DE REACCIÓN, USO Y VERIFICACIÓN DE LA FUERZA LEGITIMA DEL ESTADO Y PROTECCIÓN DEL DERECHO A LA PROTESTA PACIFICA CIUDADANA”.

Sostuvo que la actividad de la Policía ha sido planeada de conformidad con la normativa vigente, de acuerdo con las capacidades institucionales para garantizar el derecho a la reunión y manifestación pacífica.

Resaltó que para cada marcha y concentración de personas se coordinó la participación del Ministerio Público (Procuraduría, Defensoría y Personerías) y de los Gestores de Convivencia Municipal, con el fin de garantizar los procedimientos policiales (intervenciones) y el respeto de los derechos de los manifestantes.

Aseveró que los integrantes de la institución no tienen dentro de sus elementos del servicio, armas letales y no letales, mientras realizan el acompañamiento a las manifestaciones y marchas que se han presentado en el país.

Expresó que debido a hechos puntuales que perturbaron el desarrollo de las reuniones y manifestaciones en algunas ciudades y poblaciones, fue necesaria la intervención de la Policía, siempre enfocada en la dispersión de ciudadanos violentos, garantizando el derecho de quienes lo ejercen de forma pacífica, así como los derechos de las personas que no participan en las actividades.

Destacó que el uso de la fuerza siempre ha sido considerado como último recurso y su despliegue en los distintos municipios del país ha observado estrictamente los principios de racionalidad, legalidad, necesidad y proporcionalidad.



**Radicado:** 11001-03-15-000-2021-02367-00  
**Demandante:** Jeimmy Acuña Naranjo  
**Demandado:** Presidencia de la República y otros  
**Acción de Tutela – Fallo de Primera Instancia**

Afirmó que el ESMAD no realiza acompañamiento a las marchas y manifestaciones, pues es un cuerpo especial que solo interviene ante la ocurrencia de comportamientos violentos y vandálicos, con el fin de reestablecer el orden público.

Concluyó que la actuación de la Policía Nacional se ha desarrollado dentro del marco de sus funciones constitucionales y legales, garantizando en todo momento el derecho a la reunión y manifestación pública, así como también ha contrarrestado las graves alteraciones que se han venido presentando en algunas zonas del país.

**4.4 Escuadrón Móvil Antidisturbios - ESMAD<sup>11</sup>**, solicitó que se niegue el amparo de tutela, con fundamento en lo siguiente:

Indicó que la institución es respetuosa del ejercicio del derecho de reunión y manifestación pública y pacífica establecida en el artículo 37 de la Constitución Política, acatando de manera irrestricta los preceptos legales que han sido establecidos para el desarrollo de la protesta, sin considerar a la población o manifestantes, como un “*objetivo de intervención*”.

Adujo que en cumplimiento del deber Constitucional, la Policía Nacional interviene haciendo uso de la fuerza, cuando se presentan hechos de violencia, alteraciones a las condiciones de convivencia y seguridad, para impedir que las conductas violentas escalen y generen mayores afectaciones a la comunidad general.

Expresó que el uso de la fuerza por parte del ESMAD se rige por los principios de necesidad, legalidad, proporcionalidad y racionalidad y siempre es considerada como el último recurso.

Sostuvo que el uso de la fuerza esta soportada en la normativa internacional, vigente y en la doctrina institucional que orientan esta facultad, por ende, las actuaciones del ESMAD se desarrollan bajo un contexto y las conductas de las personas que participan en los hechos violentos o vandálicos y no por predisposición o prejuicios.

Afirmó que los Escuadrones Móviles Antidisturbios no intervienen las manifestaciones públicas y pacíficas, sino que controla las alteraciones a la

---

<sup>11</sup> Índice 70 registro del Sistema de Gestión Judicial SAMAI



**Radicado:** 11001-03-15-000-2021-02367-00  
**Demandante:** Jeimmy Acuña Naranjo  
**Demandado:** Presidencia de la República y otros  
**Acción de Tutela – Fallo de Primera Instancia**

convivencia y seguridad ciudadana, ante la presencia de graves amenazas o riesgos, que perturban el desarrollo tranquilo de la actividad, en procura del mantenimiento del orden público.

Resaltó que la intervención policial está enfocada en la dispersión de ciudadanos violentos, garantizando el derecho de quienes hacen de forma pacífica su protesta, así como los derechos de los ciudadanos que no participan en esas actividades.

Explicó que el Grupo Especializado de Control de Disturbios se ubica en puntos estratégicos para una reacción oportuna; frente a comportamientos violentos que superen las capacidades de las unidades de Policía, con el fin de mantener las condiciones de seguridad y convivencia.

Manifestó que la intervención por medio del uso de la fuerza en los diferentes lugares se da una vez agotadas las vías del dialogo surtido el rol de mediadores por los Gestores de Convivencia y el Ministerio Público, siempre y cuando los hechos de violencia no requieran un actuar inmediato de la Policía Nacional.

Reveló que la Policía Nacional no porta, ni hace uso de las armas de fuego dentro de las intervenciones que se efectúan para salvaguardar el ejercicio de los derechos de reunión y manifestaciones públicas.

**4.5 Procuraduría General de la Nación**<sup>12</sup>, informó que por los hechos relacionados con abuso de autoridad y uso desmedido de la fuerza, ocurridos desde el 28 de abril de 2021, con ocasión de las manifestaciones y protestas generadas durante el paro nacional, la entidad ha recibido una gran cantidad de denuncias y quejas, las cuales según el Sistema de Información Misional – SIM, se concretan en los siguientes resultados:

<b>CASOS ACTIVOS</b>	
<b>ETAPA</b>	<b>TOTAL</b>
En decisión poder preferente	1
Estudio preliminar	154
Etapa probatoria indagación preliminar	75
Etapa probatoria investigación disciplinaria	2
Evaluación de indagación preliminar	1
<b>Total general</b>	<b>233</b>

<sup>12</sup> Índice 60-79 registro del Sistema de Gestión Judicial SAMAI



**Radicado:** 11001-03-15-000-2021-02367-00  
**Demandante:** Jeimmy Acuña Naranjo  
**Demandado:** Presidencia de la República y otros  
**Acción de Tutela – Fallo de Primera Instancia**

CASOS INACTIVOS	
DECISIÓN	TOTAL
Archivo Inhibitorio	7
Caso acumulado	6
Concepto negativo poder preferente supervigilancia sí	1
Traslado de competencia institucional	13
<b>Total general</b>	<b>27</b>

Precisó que los detalles de los casos relacionados en las anteriores tablas obran en un documento Excel que se aportó al presente trámite judicial para que obre como prueba. No obstante, aclaró que de acuerdo con lo establecido en el artículo 95 de la Ley 734 de 2002, así como el literal d del artículo 19 de la Ley 1712 de 2014, los procesos disciplinarios gozan de reserva sumarial hasta la formulación del pliego de cargos o la decisión de archivo, por lo que se abstiene de emitir algunos datos

**4.6 Procuraduría Delegada Para la Defensa de los Derechos Humanos<sup>13</sup>** solicitó que se le desvincule del presente trámite de tutela, porque carece de legitimación en la causa por pasiva, toda vez que los hechos narrados por los accionantes, constitutivos de presuntas vulneraciones a derechos fundamentales vinculan exclusivamente a las entidades que con su actuar violaron o amenazaron los derechos fundamentales cuya protección se invoca, circunstancias que se insiste no son de competencia de la Procuraduría General de la Nación.

Expresó que en todo caso los funcionarios de la Procuraduría General de la Nación han venido asistiendo a los diferentes Puestos de Mando Unificados convocados por las autoridades municipales, con el propósito de garantizar el libre ejercicio a la protesta social y manifestación pública y pacífica, así como los derechos y garantías de todos los actores que participan en estas jornadas y de la ciudadanía en general. Razón por la cual, por hechos relacionados con la jornada de protestas, se iniciaron 35 acciones disciplinarias, y se constituyeron agencias especiales en los procesos de mayor connotación y trascendencia social.

**4.7 La Procuraduría Delegada para la Fuerza Pública y la Policía Judicial<sup>14</sup>,** informó que desde que se iniciaron las jornadas de manifestación pública se han tramitado 57 actuaciones disciplinarias que con corte a 25 de junio de 2021 han sido

<sup>13</sup> Índice 9 registro del Sistema de Gestión Judicial SAMAJ

<sup>14</sup> Índice 80 registro del Sistema de Gestión Judicial SAMAJ



**Radicado:** 11001-03-15-000-2021-02367-00  
**Demandante:** Jeimmy Acuña Naranjo  
**Demandado:** Presidencia de la República y otros  
**Acción de Tutela – Fallo de Primera Instancia**

de conocimiento de esta Delegada, de las cuales 15 han sido objeto de remisión por competencia, 17 se encuentran en práctica de pruebas en etapa preliminar y 25 en estudio previo, tal y como se revela en la matriz allegada al presente trámite, que dan cuenta de su estado actual.

Sostuvo que según el artículo 95 de la ley 734 de 2002, las actuaciones disciplinarias aludidas gozan de reserva hasta cuando se formule el pliego de cargos o la providencia que ordene el archivo definitivo, motivo por el cual no se remite toda la información de dichas actuaciones.

**4.8 Las Procuradurías Primera y Segunda Distrital de Bogotá<sup>15</sup>** enviaron matriz en archivo Excel que enlista las actuaciones disciplinarias y preventivas iniciadas por las mismas relativas al presunto uso excesivo de la fuerza por parte de la Policía Nacional durante las manifestaciones públicas que se desarrollaron desde el 28 de abril de 2021 en el Distrito Capital.

**4.9 Procuraduría Provincial de Cali<sup>16</sup>**, mediante documento Excel informó que ha recibido 34 quejas disciplinarias contra miembros de la fuerza pública por abuso de autoridad, las cuales han sido asignadas a las distintas dependencias del Ministerio Público con el fin de adelantar la correspondiente actuación.

**4.10 Procuraduría Provincial de Popayán<sup>17</sup>**, sin pronunciarse directamente sobre los hechos y pretensiones de la demanda de tutela envió copias de las denuncias formuladas contra los miembros de la Fuerza Pública por abuso de autoridad durante los días 28 de abril y 14, 19 y 28 de mayo de 2021 y las respuestas emitidas por la entidad en cada caso. De igual manera allegó cuadro en Excel en el que relaciona las actuaciones disciplinarias adelantadas por la entidad sobre los hechos denunciados.

**4.11 Personería Distrital de Bogotá<sup>18</sup>**, informó que la entidad ha realizado acompañamiento permanente a los diferentes actores que han participado en las movilizaciones desde el inicio de estas garantizando el derecho a la protesta social. Adicionalmente en el ejercicio de las funciones de Ministerio Público establecidas en el Decreto 003 de 2021 en su Artículo 19, ha acompañado a la identificación,

<sup>15</sup> Índice 64 registro del Sistema de Gestión Judicial SAMAI

<sup>16</sup> Índice 59 registro del Sistema de Gestión Judicial SAMAI

<sup>17</sup> Índice 68 registro del Sistema de Gestión Judicial SAMAI

<sup>18</sup> Índice 61 - 71 registro del Sistema de Gestión Judicial SAMAI



**Radicado:** 11001-03-15-000-2021-02367-00  
**Demandante:** Jeimmy Acuña Naranjo  
**Demandado:** Presidencia de la República y otros  
**Acción de Tutela – Fallo de Primera Instancia**

dotación y órdenes de servicio, con los miembros de la Fuerza Disponible y el Escuadrón Móvil Antidisturbios - ESMAD, con el propósito de garantizar que no se utilicen elementos no autorizados, evitando en lo posible que las personas que participan en estas jornadas resultaran heridas por elementos no permitidos en caso de presentarse algún tipo de enfrentamiento.

Sostuvo que desde el 28 de abril hasta el 21 de junio de 2021, la entidad ha tenido información de la presunta desaparición de 185 personas, de esas 185 personas 110 han aparecido (94 personas han podido ser verificadas) y 75 personas aún están pendientes de aparecer. De igual manera, ha recibido 106 quejas por hechos que pueden constituirse en violencia física, verbal, uso desmedido de la fuerza, detención arbitraria, violencia sexual y/o daño en propiedad privada, estos hechos fueron efectuados presuntamente por Agentes de la Fuerza Pública. Dichos requerimientos fueron remitidos a las entidades competentes a lo cual la entidad realiza el respectivo seguimiento a las medidas tomadas.

Remitió copia del informe realizado denominado “*La Personería de Bogotá D.C el Ejercicio del Ministerio Público en garantía del Derecho a la Protesta Pacífica Informe de actuaciones del 28 de abril al 7 de junio de 2021*”, donde se muestra el panorama de la situación de derechos humanos presentado en la ciudad durante el marco del paro nacional 2021.

**4.12 Personería Distrital de Cali**<sup>19</sup>, informó que a través de los canales de comunicación (sistema ORFEO y líneas telefónicas) ha recibido 48 peticiones de las cuales 19 han sido por presunto abuso policial, 6 por abuso de civiles contra la fuerza pública, 3 amenazas de civiles contra civiles y 17 casos de desaparición, presentados durante el paro nacional y las manifestaciones públicas.

Afirmó que en este tiempo la entidad ha hecho seguimiento en terreno sobre las situaciones que pueden afectar los derechos de los ciudadanos, por lo que ha procedido a verificar los sucesos relacionados en las quejas por presunto abuso de la fuerza pública, evidenciando que no existe vulneración de ningún derecho hacia la población civil.

---

<sup>19</sup> Índice 59 -73 registro del Sistema de Gestión Judicial SAMAI



**Radicado:** 11001-03-15-000-2021-02367-00  
**Demandante:** Jeimmy Acuña Naranjo  
**Demandado:** Presidencia de la República y otros  
**Acción de Tutela – Fallo de Primera Instancia**

**4.13 Defensoría del Pueblo<sup>20</sup>**, solicitó que se nieguen las pretensiones de la demanda de tutela, con fundamento en lo siguiente:

Señaló que en la sentencia de tutela STC 7641 de 22 de septiembre de 2020, proferida por la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia se le ordenó brindar acompañamiento y asesoría a las personas que participan en las marchas y ejercer un control estricto a las actuaciones del ESMAD en el desarrollo de estas. En este sentido, las acciones desplegadas por la entidad en cumplimiento de dicha orden judicial fueron debidamente informadas al Tribunal Superior de Bogotá- Sala Civil en su condición de juez de tutela de primera instancia encargado de verificar el acatamiento de la decisión.

Expresó que parte de las acciones realizadas por la entidad fue la expedición de un documento llamado: “*Guía de acompañamiento a las movilizaciones ciudadanas: Alcance de intervención del Ministerio Público<sup>21</sup>*”, el cual se elaboró en conjunto con la Procuraduría General de la Nación, con el fin de orientar a la ciudadanía en temas relacionados con: i) el concepto de la protesta y las normas que la regulan; ii) qué hacer ante un hecho de abuso policial en la movilización pública, iii) qué es una intervención arbitraria o excesiva de la fuerza pública, iv) en qué consiste el acompañamiento de la Defensoría del Pueblo en la movilización pública y pacífica, v) cómo se puede acceder a los servicios de la Defensoría del Pueblo como ciudadano afectado en las protestas, y vi) cuál es la ruta de una queja en el marco de la protesta.

Informó que adicionalmente, se elaboró una guía de bolsillo titulada “*Derechos, deberes, servicios y rutas de atención en el marco de la protesta social pacífica<sup>22</sup>*”; y un micrositio web de protesta, videos animados y posters en las estaciones de Transmilenio de Bogotá.

Por otro lado, precisó que desde octubre de 2020 se realizaron acciones de verificación de los implementos usados por el ESMAD, previa intervención en las manifestaciones, para lo cual el Defensor del Pueblo profirió la Resolución N° 481

<sup>20</sup> Índice 31-63-81-85 registro del Sistema de Gestión Judicial SAMAI

<sup>21</sup> Puede ser consultado en los siguientes vínculos: <https://www.defensoria.gov.co/public/minisite/protestasocial/assets/gu%C3%ada-de-acompa%C3%B1amiento-a-las-movilizaciones-ciudadanas.pdf>;

[https://publicaciones.defensoria.gov.co/desarrollo1/ABCD/bases/marc/documentos/textos/Acompa%C3%B1amiento\\_movilizaciones.pdf](https://publicaciones.defensoria.gov.co/desarrollo1/ABCD/bases/marc/documentos/textos/Acompa%C3%B1amiento_movilizaciones.pdf).

<sup>22</sup> Puede ser consultado en el siguiente vínculo: <https://www.defensoria.gov.co/public/minisite/protestasocial/publicaciones.html>



**Radicado:** 11001-03-15-000-2021-02367-00  
**Demandante:** Jeimmy Acuña Naranjo  
**Demandado:** Presidencia de la República y otros  
**Acción de Tutela – Fallo de Primera Instancia**

de 2021, mediante la cual se diseñó y adoptó *“Los lineamientos para la revisión de elementos de dotación e identificación del escuadrón móvil antidisturbios- ESMAD- en el marco de manifestaciones públicas y en eventos privados”*.

Afirmó que desde septiembre de 2020 y hasta la fecha las Defensorías Regionales han visitado las Unidades de Escuadrones Móviles Antidisturbios para verificar la implementación de protocolos y los elementos utilizados, con el fin de que no se utilizara la *“escopeta calibre 12”* ni los siguientes dispositivos:

<b>Mecánicas cinéticas</b>	<b>Agentes Químicos</b>	<b>Acústicas y lumínicas</b>	<b>Dispositivo de control eléctrico y auxiliares</b>
Fusiles lanza gases y lanzadores múltiples	Granadas con carga química CS, OC	Granadas de aturdimiento	Lanzadores múltiples eléctricos
Lanzadores de red nylon o materiales	Granadas fumígenas	Granadas de luz y sonido	Bastón policial
Lanzador de munición esférica	Cartuchos con carga química CS, OC	Granadas de múltiple impacto	Vehículos antimotines antidisturbios
Munición de goma	Cartuchos fumígenos	Cartuchos de aturdimiento	Dispositivo lanza agua
Cartuchos impulsores			

Adujo que de acuerdo con la información recolectada en el Puesto de Mando Unificado -PMU Nacional, entre el 28 de abril y el 18 de mayo se presentaron 8037 manifestaciones en 784 municipios de los 32 departamentos del país y en las mismas hubo una participación aproximada de 1'249.719 personas. Así como se realizaron 948 intervenciones por parte del ESMAD y se registraron 1945 personas lesionadas, de las cuales 979 eran civiles y 966 miembros de la Policía Nacional.

Explicó que en el marco del acompañamiento realizado por la Defensoría del Pueblo, a través de los canales de comunicación institucional y del correo electrónico<sup>23</sup>, entre el 28 de abril y el 18 de mayo de 2021, se han registrado en el Sistema de Información Institucional Visión Web – ATQ, 216, quejas por presuntas vulneraciones a los derechos humanos en el marco de las manifestaciones o hechos que guardan relación con las mismas, las cuales fueron remitidas a las autoridades que deban asumir su investigación.

Aseveró que de las 216 quejas, en 150, esto es, el 69%, se señalan como presuntos responsables a miembros de la fuerza pública, discriminados así: 147 indican a los

<sup>23</sup>quejasprotestasocial@defensoria.gov.co



**Radicado:** 11001-03-15-000-2021-02367-00  
**Demandante:** Jeimmy Acuña Naranjo  
**Demandado:** Presidencia de la República y otros  
**Acción de Tutela – Fallo de Primera Instancia**

miembros de la Policía Nacional y 3 al Ejército Nacional. Lo anterior significa que, según la especialidad, 61% corresponderían al ESMAD, 36% a la Policía de vigilancia y el 3% Grupo de Operaciones Especiales GOES.

En cuanto a los derechos presuntamente vulnerados y referidos en las quejas allegadas a la entidad, se identificaron los siguientes: i) integridad personal (78); libertad de reunión (36), libertad personal (21), libertad de opinión y expresión (10), vida (8), derecho a una vida libre de violencia contra las mujeres (6). Derechos reconocidos a los jóvenes (6), entre otros.

Dijo que la Defensoría del Pueblo instaló, con la Fiscalía General de la Nación, la **Mesa Interinstitucional de Información en el Marco de la Protesta Social**, con el propósito de informar de manera oportuna y transparente sobre los casos de homicidios y personas no localizadas. En el marco de dicho trabajo interinstitucional, el 17 de mayo de 2021, la Fiscalía informó que existen 42 personas fallecidas reportadas por la Defensoría las cuales: *“15 tienen relación directa con las manifestaciones, (...) 16 de las muertes registradas no tienen nexo alguno con las protestas y los 11 casos restantes están en proceso de verificación para conocer las circunstancias de los hechos. De los casos comprobados que tienen relación con las protestas, se han esclarecido 4, de los cuales 3 atribuibles a fuerza pública y uno a particulares.”*<sup>24</sup>

Agregó que la entidad ha establecido canales de comunicación, abiertos y flexibles, para recibir información por parte de representantes de organizaciones de derechos humanos, además de una revisión de redes sociales, que permiten advertir sobre posibles vulneraciones a derechos humanos; de esta manera a la fecha ha recibido por diversas fuentes, información sobre **548 solicitudes** de activación del mecanismo de búsqueda urgente de personas no localizadas.

**4.14 La Fiscalía General de la Nación**<sup>25</sup>, solicitó que se desvincule a la entidad de la presente acción constitucional o en su defecto se niegue el amparo de tutela, con fundamento en lo siguiente:

Expresó que la entidad carece de legitimación en la causa por pasiva para

<sup>24</sup> Fiscalía General de la Nación, Reportes y acciones desde la mesa interinstitucional en el marco de la protesta social. Abril 28 a mayo 17 de 2021, consultado en: <https://www.fiscalia.gov.co/colombia/noticias/reportes-y-acciones-desde-la-mesa-interinstitucional-en-el-marco-de-la-protesta-social-abril-28-a-mayo-17-de-2021/>

<sup>25</sup> Índice 67-90-102-104 registro del Sistema de Gestión Judicial SAMAI



**Radicado:** 11001-03-15-000-2021-02367-00  
**Demandante:** Jeimmy Acuña Naranjo  
**Demandado:** Presidencia de la República y otros  
**Acción de Tutela – Fallo de Primera Instancia**

responder por los hechos y pretensiones alegados en el escrito de tutela, toda vez que no ha participado en ninguno de los hechos que presuntamente han vulnerado los derechos fundamentales de los accionantes.

Explicó que los hechos alegados en la demanda de tutela están relacionados con las protestas sociales presentadas desde el 28 de abril de 2021 en el país, la intervención de la Fuerza Pública y las decisiones adoptadas por el Presidente de la República, al respecto, lo cual en modo alguno, hace referencia a circunstancias imputables a la Fiscalía General de la Nación.

Agregó que los hechos de la acción de tutela tampoco guardan relación con las atribuciones constitucionales y legales de la entidad, con los cuales se pueda inferir una vulneración de los derechos fundamentales de los accionantes.

Precisó que de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 249 y 251 de la Constitución Política, la Fiscalía General de la Nación tiene el deber de investigar la ocurrencia de hechos punibles e impulsar la acción penal; por consiguiente, la intervención en manifestaciones con la finalidad de conservar el orden público no es una función de su competencia, como tampoco lo es adoptar decisiones sobre la manera en que se deben afrontar las jornadas de manifestaciones en el país.

Manifestó que la entidad ha tramitado de manera oportuna y de conformidad con las disposiciones legales todas las denuncias y noticias criminales relacionadas con las protestas sociales, solicitudes de información y, en general, cualquier petición ciudadana relacionada con la comisión de hechos que puedan constituirse en conductas punibles.

Afirmó que dentro de las funciones propias de la labor investigativa, la entidad ha adelantado acciones de manera directa y en coordinación con la Defensoría del Pueblo encaminadas a recopilar información sobre los presuntos hechos constitutivos de actos delictivos durante las manifestaciones, para lo cual se han conformado escenarios de control o Puestos de Mando Unificados – PMU, en donde confluyen Fiscales Especializados de acuerdo con las temáticas criminales detectadas, la Policía Judicial (Dirección de Inteligencia Policial – SIPOL) y Dirección de Investigación Criminal e INTERPOL de la Policía Nacional – DIJIN) y el Jefe del Cuerpo Técnico de Investigación del territorio.



**Radicado:** 11001-03-15-000-2021-02367-00  
**Demandante:** Jeimmy Acuña Naranjo  
**Demandado:** Presidencia de la República y otros  
**Acción de Tutela – Fallo de Primera Instancia**

En virtud de lo anterior, concluyó que la entidad ha ejecutado oportunamente sus deberes constitucionales y legales, con el fin de garantizar los derechos de los manifestantes y de las personas que no han participado en los eventos de protesta.

**4.15 Ministerio de Justicia y del Derecho<sup>26</sup>**, solicitó que se declare improcedente la demanda de tutela y se le desvincule del presente trámite judicial, toda vez que no existe ninguna relación jurídica sustancial entre la entidad y los accionantes que implique responsabilidad alguna en la presunta afectación de sus derechos fundamentales de los cuales solicitan protección, pues los hechos y pretensiones descritos en el escrito de tutela no se evidencian situaciones o circunstancias concretas que se refieran o en las que haya intervenido la cartera Ministerial como causante de la vulneración de los derechos de los tutelantes. Razón por la cual no hay lugar a expedir orden judicial alguna a favor de los actores, que implique una obligación funcional de la entidad.

**4.16 Ministerio del Interior<sup>27</sup>**, pidió que se declare improcedente la acción de tutela en relación al Ministerio del Interior por carecer de falta de legitimación en la causa por pasiva o, en su defecto se niegue el amparo de tutela, con fundamento en lo siguiente.

Señaló que la entidad no ha intervenido, ni realizado alguna actuación particular que haya afectado presuntamente los derechos fundamentales invocados por los accionantes.

Expresó que dentro de sus funciones y competencias previstas en el artículo 2° del Decreto Ley 2893 de 2011, subrogado por el artículo 2° del Decreto 1140 de 2018, no se encuentra la toma de decisiones sobre las medidas adoptadas de forma específica y autónoma por cada una de las Entidades Territoriales, en materia de orden público.

Afirmó que el Ministerio ha trabajado de forma conjunta con varias de las entidades demandadas, desplegando acciones para garantizar el ejercicio pleno del derecho a la protesta de los ciudadanos, creando una mesa de trabajo conjunta desde el año

<sup>26</sup> Índice 17-18-33-34-48-69-87-100 registro del Sistema de Gestión Judicial SAMAI

<sup>27</sup> Índice 19-20-36-38-103 registro del Sistema de Gestión Judicial SAMAI



**Radicado:** 11001-03-15-000-2021-02367-00  
**Demandante:** Jeimmy Acuña Naranjo  
**Demandado:** Presidencia de la República y otros  
**Acción de Tutela – Fallo de Primera Instancia**

2020, la cual trajo como resultado la expedición del Decreto 003 de 2021, mediante el cual se establece el *“Estatuto de reacción, uso y verificación de la fuerza legítima del Estado y protección del derecho a la protesta pacífica ciudadana”*.

Sostuvo que el Gobierno Nacional ha realizado las acciones correspondientes para atender la situación actual del país, creando los escenarios para debatir con los ciudadanos y los sectores productivos del país, los diferentes temas sociales que generan las manifestaciones y protestas. De igual manera, ha tomado las medidas necesarias para garantizar el goce del derecho a la protesta de las personas y la protección de los ciudadanos que no se encuentran protestando.

**4.17 Ministerio de Relaciones Exteriores**<sup>28</sup> se opuso a las pretensiones de la demanda de tutela, argumentando que carece de legitimación en la causa por pasiva y la acción constitucional no cumple con el requisito de subsidiaridad.

Expresó que de acuerdo con las funciones asignadas a la entidad, a través del Decreto 869 de 2016, el ministerio carece de competencia para adelantar investigaciones de orden penal o disciplinario por las presuntas irregularidades relacionadas con vulneración o amenaza de los derechos a la vida, la integridad, la libertad, la paz y a la libre movilización, que se predica por parte de la fuerza pública y autoridades estatales.

Agregó que los hechos expuestos por los actores en el escrito de tutela no revelan alguna actuación que permita imputarle responsabilidad al ministerio en la presunta vulneración de los derechos fundamentales de los accionantes, razón por la cual las pretensiones de la tutela no pueden ser atendidas por la Cancillería.

Sostuvo que las presuntas irregularidades relacionadas por los actores, que a su juicio vulneran y/o amenazan los derechos invocados a los manifestantes, en el lapso en que se han adelantado las protestas en el territorio nacional, deben ser conocidas por los entes de control y/o autoridades judiciales correspondientes, quienes determinarán si efectivamente estamos frente al quebrantamiento de los derechos invocados y establecerán, de ser el caso, los responsables, garantizando en el procedimiento el derecho a la defensa. En este sentido, los accionantes cuentan con otros escenarios y mecanismos de defensa judicial para la protección

---

<sup>28</sup> Índice 91-101 registro del Sistema de Gestión Judicial SAMAI



**Radicado:** 11001-03-15-000-2021-02367-00  
**Demandante:** Jeimmy Acuña Naranjo  
**Demandado:** Presidencia de la República y otros  
**Acción de Tutela – Fallo de Primera Instancia**

de sus derechos. Sin embargo, como quiera que no se advierte su agotamiento, se infiere que la acción constitucional no cumple con el requisito de subsidiariedad.

Allegó copia del informe adelantado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos durante su visita a Colombia.

**4.18 La Unidad Administrativa Especial de Migración Colombia<sup>29</sup>**, solicitó que se le desvincule del presente trámite constitucional, toda vez que se configura una falta de legitimación en la causa por pasiva, pues no existen fundamentos fácticos o jurídicos que permita establecer una responsabilidad en los hechos y pretensiones enunciadas en la demanda de tutela, teniendo en cuenta que es la autoridad encargada de ejercer la vigilancia y control migratorio, verificación y extranjería del Estado Colombiano, conforme a lo establecido en la normatividad vigente, por ende, no cumple funciones dirigidas a acompañar las manifestaciones públicas.

## **II. CONSIDERACIONES**

### **1. Competencia**

La Sala es competente para conocer del asunto, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 86 de la Constitución Política y el numeral 5° del artículo 2.2.3.1.2.1° del Decreto 1069 de 2015, modificado por el artículo 1° del Decreto 333 de 6 de abril de 2021.

### **2. Problema Jurídico**

La Sala debe decidir si el Presidente de la República, el Ministerio de Defensa y la Policía Nacional, con las acciones tendientes a la preservación del orden público, mediante el uso de la fuerza, adelantadas por los integrantes de la gendarmería, en los diferentes eventos de protesta, vulneraron los derechos fundamentales a la vida, integridad, libertad, paz y libre movilización de los accionantes y de las demás personas que han participado en las manifestaciones públicas desarrolladas en el territorio nacional desde el 28 de abril de 2021.

Para efectos de resolver el problema jurídico propuesto, la Sala abordará los siguientes aspectos: (i) Generalidades de la acción de tutela; (ii) Los derechos a la

<sup>29</sup> Índice 88 registro del Sistema de Gestión Judicial SAMAI



**Radicado:** 11001-03-15-000-2021-02367-00  
**Demandante:** Jeimmy Acuña Naranjo  
**Demandado:** Presidencia de la República y otros  
**Acción de Tutela – Fallo de Primera Instancia**

reunión y a la manifestación pacífica en espacios públicos; (iii) el alcance y límite de los derechos de reunión y manifestación; (iv) el derecho a la libertad de expresión; (v) el concepto de orden público y su desarrollo jurisprudencial; (vi) la función y actividad de policía; (vii) la actividad y uso de la fuerza por parte de la Policía Nacional; (viii) los pronunciamientos jurisprudenciales sobre la materia; (ix) hechos probados, y (x) caso concreto.

### **3. Generalidades de la acción de tutela**

De acuerdo con lo establecido en el artículo 86 de la Constitución Política, toda persona tiene acción de tutela para reclamar ante los jueces la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales cuando quiera que sean violados o amenazados por la acción o la omisión de las autoridades, o de particulares en los casos que señala la ley, y procede sólo cuando el afectado no disponga de otro medio judicial de defensa, salvo que la utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

Esta acción tiene dos particularidades esenciales: la subsidiariedad y la inmediatez; la primera, por cuanto sólo resulta procedente cuando el perjudicado no disponga de otro medio de defensa judicial, a no ser que busque evitar un perjuicio irremediable y; la segunda, porque se trata de un instrumento jurídico de protección inmediata que es viable cuando se hace preciso administrar la guarda efectiva, concreta y actual del derecho fundamental sujeto a vulneración o amenaza.

### **4. Los derechos a la reunión y la manifestación pacífica en espacios públicos**

La Constitución Política en el artículo 37 estableció los derechos a la reunión y a la manifestación pública y pacífica como instrumentos a través de los cuales los ciudadanos y habitantes en el territorio nacional pueden ejercer otros derechos de carácter constitucional como la libertad de expresión y de asociación.

En los términos del artículo 37 de la Constitución y el bloque de constitucionalidad<sup>30</sup>, los derechos de reunión y manifestación pública y pacífica son derechos autónomos de libertad que, además, se encuentran interrelacionados con los derechos a la libertad de expresión, de asociación y a la participación. Se caracteriza por tener

---

<sup>30</sup> Declaración Universal de Derechos Humanos, Convención Americana de Derechos Humanos entre otros



**Radicado:** 11001-03-15-000-2021-02367-00  
**Demandante:** Jeimmy Acuña Naranjo  
**Demandado:** Presidencia de la República y otros  
**Acción de Tutela – Fallo de Primera Instancia**

una dimensión estática, cuando se trata de la reunión, o dinámica, en los eventos de manifestación; y su titularidad es individual, aun cuando su ejercicio es colectivo y convoca a una agrupación transitoria con un mismo objetivo. Asimismo, de acuerdo con la norma superior, dichas prerrogativas solo pueden ser limitadas por la ley, por lo que le corresponde al legislador determinar sus alcances.

En este sentido las prerrogativas concedidas en el artículo 37 de la Carta Política tiene por objeto fortalecer e incentivar la democracia participativa, toda vez que le permite a la población expresar de forma individual o colectiva en el espacio público las diversas opiniones, inconformidades o críticas de determinados sucesos que afectan la vida en sociedad. Así, el referido artículo establece que: *“toda parte del pueblo puede reunirse y manifestarse pública y pacíficamente. Sólo la ley podrá establecer de manera expresa los casos en los cuales se podrá limitar el ejercicio de este derecho”*.

De este modo, la manifestación pública y pacífica son actividades que buscan *“llamar la atención de las autoridades y de la opinión pública sobre una problemática específica y sobre las necesidades que ciertos sectores, en general minoritarios, para que sean tenidos en cuenta por las autoridades”*<sup>31</sup>, con el fin de fortalecer el ejercicio democrático del país, que permita llegar a consensos y mejorar la convivencia.

Así pues, es claro que la protección a la libre expresión de ideas y opiniones, a través de los derechos de reunión y manifestación pública y pacífica incide directamente en el desarrollo de uno de los principios fundantes del Estado como es el de la “pluralidad” (art. 1º C.P.)<sup>32</sup>, en la medida que incentiva la discusión de diversos temas sociales.

Frente al alcance democrático de la prerrogativa establecida en el artículo 37 de la Carta Política, la jurisprudencia Constitucional resaltó lo siguiente:

*“(…) el Constituyente de 1991 quiso revelar que, por su origen, el orden constitucional vigente está edificado sobre la base de una confianza amplia y justificada en la capacidad colectiva del pueblo colombiano para discutir pública y abiertamente los asuntos que le conciernen (CP art. 2), y también para conformar, controlar y transformar sus instituciones en parte a través de manifestaciones públicas y pacíficas. Así, el artículo 37 de la Constitución de 1991 propone un modelo de democracia más robusta y vigorosa que la encarnada por el proyecto de la Constitución de 1886. Al pueblo hoy se le reconoce su capacidad y su derecho a deliberar y gobernar, no sólo por medio de sus representantes, o través del sufragio, sino por sí mismo y por virtud de la*

<sup>31</sup> C-742 de 2012 M.P. María Victoria Calle Correa.

<sup>32</sup> C-169 de 2001 M. P. Carlos Gaviria Díaz.



**Radicado:** 11001-03-15-000-2021-02367-00  
**Demandante:** Jeimmy Acuña Naranjo  
**Demandado:** Presidencia de la República y otros  
**Acción de Tutela – Fallo de Primera Instancia**

*deliberación colectiva, pública y pacífica. Con lo cual, simultáneamente, la Constitución de 1991 dice que esa forma de autogobierno debe ser compatible con la paz (CP art. 22)*<sup>33</sup>.

Así las cosas, la reunión y la manifestación pacífica en espacios públicos y específicamente, la protesta en el régimen constitucional, constituyen un mecanismo útil para la democracia y para lograr el cumplimiento cabal del pacto social, pues es a través de estos medios de participación que muchas veces se expresan las inconformidades ciudadanas de las minorías discretas y sin voz, es decir, de los grupos sociales que no han sido escuchados institucionalmente<sup>34</sup>.

## **5. Alcance y límite de los derechos a la reunión y a la manifestación pacífica en espacios públicos**

Bajo estas condiciones, es pertinente resaltar que si bien los derechos establecidos en el artículo 37 de la Constitución sólo pueden delimitarse por el Legislador, quien es el facultado para definir el marco de acción de la autoridad administrativa y los límites a estos derechos, también es cierto que la misma disposición Constitucional somete la protección de estas prerrogativas a la licitud del objeto de la reunión o manifestación, aunado a que tales actividades deben ejercerse de forma pacífica.

Tales condiciones constituyen un presupuesto del goce de estos derechos que implica que la violencia, sin importar en qué momento se produzca, si como un exceso a lo que comenzó en términos pacíficos o como el objetivo de una manifestación particular, escapa de la garantía de los derechos, al salirse de su contorno material.

Así pues, es claro que las prerrogativas establecidas en el artículo 37 Superior tienen un contorno material del cual no solo escapan los objetivos ilícitos, sino además las manifestaciones o reuniones violentas. Vale resaltar que, si bien una manifestación pacífica puede obstruir las vías públicas o limitar la circulación por algún lugar en razón a la ocupación de un espacio público, tal situación, *per se* no configura la tipicidad de los delitos previstos en los artículos 353 A y 353 del Código

<sup>33</sup> Sentencia C-742 de 2012 M.P. María Victoria Calle Correa.

<sup>34</sup> Desde la perspectiva de teoría política se pregunta por la justificación moral del derecho de protesta en las actuales democracias constitucionales. Lo anterior, pues si en principio se protege el derecho a la libertad de expresión y hay mecanismos institucionales para hacer los reclamos sobre incumplimiento de obligaciones estatales, la protesta corre el riesgo de convertirse en una actividad reprochada penal o disciplinariamente. En esa medida, es importante recordar que desde esta misma perspectiva, el "derecho de resistencia" se llena de contenido a partir de los derechos a la libertad de expresión y de manifestación pública y pacífica, que están expresamente protegidos por la mayoría de Constituciones en la actualidad y por los estándares internacionales referentes a la materia.



**Radicado:** 11001-03-15-000-2021-02367-00  
**Demandante:** Jeimmy Acuña Naranjo  
**Demandado:** Presidencia de la República y otros  
**Acción de Tutela – Fallo de Primera Instancia**

Penal<sup>35</sup>, pues el objetivo de esta no es obstruir las vías, sino comunicar una idea, lo cual se lleva a cabo en el marco de una reglamentación, aun cuando tenga el anterior efecto de manera temporal.

El ejercicio de estos derechos (*reunirse y manifestarse pública y pacíficamente*) es un mecanismo de la protesta, la cual busca irrumpir en la cotidianidad para exteriorizar una idea acerca de un elemento de la vida en sociedad y “*tiene como función democrática llamar la atención de las autoridades y de la opinión pública sobre una problemática específica y sobre las necesidades [de] ciertos sectores, en general minoritarios, para que sean tenidos en cuenta por las autoridades*”<sup>36</sup>. Sin embargo, tal ejercicio no puede paralizar el desarrollo normal de las actividades en comunidad. En otras palabras, el derecho a protestar o a manifestarse públicamente, no puede anular los derechos de las personas que no están en esa manifestación, aunque momentáneamente padezcan de la limitación de algunos de sus derechos.

En efecto, acciones como la movilización por vías, la ocupación de una plaza pública, el ruido o el reparto de folletos, son elementos que sirven para protestar y llamar la atención de la ciudadanía y las autoridades, las cuales genera una tensión, e incluso entrar en conflicto, con el goce pleno de los derechos a la locomoción o a la tranquilidad; no obstante, la naturaleza del derecho a la protesta en esta modalidad requiere de la utilización de lugares de tránsito público como espacio de participación y, en cualquier caso, se parte de que tales irrupciones son temporales, aunque unas tomen más tiempo que otras.

La jurisprudencia Constitucional, como por ejemplo en la en la sentencia C-742 de 2012, señaló que la Constitución autorizó al Legislador para establecer los términos del ejercicio del derecho a reunirse y manifestarse pública y pacíficamente, por lo que dicha autoridad era la encargada de expedir la reglamentación con la que se definieran las medidas para que su ejercicio “*no afecte de manera significativa el desarrollo normal de las actividades urbanas, se asegure la circulación, los derechos de quienes no participan en la manifestación pública y se promueva la tolerancia*”.

Por otro lado, recalcó que la Carta Fundamental rechaza cualquier forma de manifestaciones violentas; las que no se justifican desde ningún punto de vista,

<sup>35</sup> Modificados por los artículos 44 y 45 de la Ley 1453 de 2011 - Los tipos penales de “obstrucción de vías” y “perturbación en servicio de transporte público, colectivo u oficial fueron declarados exequibles por la Corte Constitucional con Sentencia C-742 de 2012 M.P. María Victoria Calle Correa.

<sup>36</sup> Sentencia C-742 de 2012 M.P. María Victoria Correa Calle.



**Radicado:** 11001-03-15-000-2021-02367-00  
**Demandante:** Jeimmy Acuña Naranjo  
**Demandado:** Presidencia de la República y otros  
**Acción de Tutela – Fallo de Primera Instancia**

dada, además, la existencia de diversos medios legítimos para expresar las inconformidades ciudadanas previstas en las leyes que reglamentan los mecanismos de participación.<sup>37</sup>

Desde tal perspectiva, es evidente que el ejercicio de los derechos a la reunión y manifestación pública y pacífica, al tener lugar en el espacio público, inciden en los derechos y deberes de otros ciudadanos y en la posibilidad del uso de los bienes públicos. Luego, aun cuando la protección a esta libertad es amplia, no es posible, a la luz del estatuto superior, que su ejercicio desencadene 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. Por tanto, las colisiones que se presenten entre estos derechos, deben ser resueltas a partir del juicio de razonabilidad y proporcionalidad.

En suma, los derechos a la reunión y a la manifestación pública y pacífica son derechos de libertad, fundamentales y autónomos y están interrelacionados con los derechos a la libertad de expresión, de asociación y participación. Inclusive, se ha determinado que el ejercicio de estos derechos es una manifestación del derecho a la libertad de expresión. Así mismo, sólo es posible su limitación mediante ley, y la protección a la comunicación, colectiva, estática o dinámica, de ideas, opiniones o de la protesta, está supeditada a que se haga de forma pacífica, lo cual excluye las manifestaciones que se hagan con uso de la violencia o que ostenten un objeto ilícito.

## **6 Alcance del derecho a la libertad de expresión.**

Teniendo en cuenta que los derechos establecidos en el artículo 37 Superior, son una extensión del derecho a la libertad de expresión y, por lo tanto, permiten su desarrollo, es preciso resaltar el contenido de este derecho, su alcance y limitaciones.

---

<sup>37</sup> Sentencia C-742 de 2012 M.P. María Victoria Calle Correa. “4.6. Y es importante resaltar lo siguiente. La Constitución rechaza expresamente el uso de la violencia dentro del marco del Estado de derecho. Cuando existen instrumentos idóneos para expresar la inconformidad, como el estatuto de la oposición, la revocatoria de mandato, el principio de la soberanía popular, el control de constitucionalidad, la acción de tutela, las acciones de cumplimiento y las acciones populares, o las manifestaciones pacíficas, pierden sustento los posibles motivos usados para legitimar la confrontación armada o las actitudes violentas de resistencia a la autoridad. Para la Corporación, “[...] los correctivos a las fallas en el manejo del poder político tienen que ser de derecho y no de hecho. La vía de hecho no puede, bajo ningún aspecto, conducir al restablecimiento del orden, no sólo por falta de legitimidad in causa para ello, sino porque siempre es, dentro del Estado de Derecho, un medio inadecuado, desproporcionado y generador de desorden”.



**Radicado:** 11001-03-15-000-2021-02367-00  
**Demandante:** Jeimmy Acuña Naranjo  
**Demandado:** Presidencia de la República y otros  
**Acción de Tutela – Fallo de Primera Instancia**

El derecho a la libertad de expresión fue establecido por el Constituyente en el artículo 20 de la Constitución<sup>38</sup> y, dentro del bloque de constitucionalidad, tal precepto obra en los siguientes estamentos: i) Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 (artículo 19<sup>39</sup>), ii) Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículos 19<sup>40</sup> y 20<sup>41</sup>), iii) Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículo 13<sup>42</sup>), y iv) Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre de 1948 (artículo IV<sup>43</sup>).

La jurisprudencia Constitucional ha considerado que el derecho a la libertad de expresión tiene un contenido genérico, dentro del cual se incluye una variada y compleja lista de derechos y libertades fundamentales<sup>44</sup>. Bajo este parámetro, la Sentencia C-442 de 2011<sup>45</sup> definió la libertad de expresión, en sentido estricto, como aquel derecho que tienen las personas “(...) a expresar y difundir libremente el propio pensamiento, opiniones, informaciones e ideas, sin limitación, a través del medio y la forma escogidos por quien se expresa. Desde esa perspectiva puede ser entendida como una libertad negativa pues implica el derecho de su titular a no ser molestado por expresar su pensamiento, opiniones, informaciones o ideas personales, y cuenta con una dimensión individual y una colectiva,

<sup>38</sup> **Artículo 20.** Se garantiza a toda persona la libertad de expresar y difundir su pensamiento y opiniones, la de informar y recibir información veraz e imparcial, y la de fundar medios masivos de comunicación. Estos son libres y tienen responsabilidad social. Se garantiza el derecho a la rectificación en condiciones de equidad. No habrá censura.

<sup>39</sup> **Artículo 19.** Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión.

<sup>40</sup> **Artículo 19.** 1. Nadie podrá ser molestado a causa de sus opiniones. // 2. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección. // 3. El ejercicio del derecho previsto en el párrafo 2 de este artículo entraña deberes y responsabilidades especiales. Por consiguiente, puede estar sujeto a ciertas restricciones, que deberán, sin embargo, estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para: (a) Asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás; (b) La protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.

<sup>41</sup> **Artículo 20.** 1. Toda propaganda a favor de la guerra estará prohibida por la ley. 2. Toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituya incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia estará prohibida por la ley.

<sup>42</sup> **Artículo 13. Libertad de Pensamiento y de Expresión.** 1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección. // 2. El ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar: a. el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o b. la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas. // 3. No se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones. // 4. Los espectáculos públicos pueden ser sometidos por la ley a censura previa con el exclusivo objeto de regular el acceso a ellos para la protección moral de la infancia y la adolescencia, sin perjuicio de lo establecido en el inciso 2. // 5. Estará prohibida por la ley 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.

<sup>43</sup> **Artículo IV.** Toda persona tiene derecho a la libertad de investigación, de opinión y de expresión y difusión del pensamiento por cualquier medio.

<sup>44</sup> En sentencia T-391 de 2007 M. P. Manuel José Cepeda Espinoza se indicó: “A la luz de tales instrumentos internacionales, se tiene que el artículo 20 de la Constitución contiene un total de once elementos normativos diferenciables, puesto que ampara siete derechos y libertades fundamentales específicos y autónomos, y establece cuatro prohibiciones especialmente calificadas en relación con su ejercicio.”

<sup>45</sup> M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.



Radicado: 11001-03-15-000-2021-02367-00  
Demandante: Jeimmy Acuña Naranjo  
Demandado: Presidencia de la República y otros  
Acción de Tutela – Fallo de Primera Instancia

pero también como una libertad positiva pues implica una capacidad de actuar por parte del titular del derecho y un ejercicio de autodeterminación<sup>46</sup>”.

De acuerdo con lo dicho, existen diversas manifestaciones del derecho a la libertad de expresión en ámbitos específicos y particulares<sup>47</sup>, que constituyen el desarrollo y ejercicio de otros derechos fundamentales<sup>48</sup>; como, por ejemplo, la libre expresión artística, la objeción de conciencia, la libertad religiosa, la libertad de cátedra y los derechos a la reunión y a la manifestación pacíficas en el espacio público.

En cuanto a la relación de conexidad que se devela entre los derechos a la libre expresión y a la reunión y a la manifestación, es imperioso resaltar que todos apuntan 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; lo que impacta en la construcción de ciudadanía y de Estado. Así lo reafirmó la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Organización de Estados Americanos, cuando indicó:

*“La Relatoría subraya que la participación de las sociedades a través de la participación pública es importante para la consolidación de la vida democrática de las sociedades. En general, ésta como ejercicio de la libertad de expresión y de la libertad de reunión, reviste un interés social imperativo, lo que deja al Estado un marco aún más ceñido para justificar una limitación de este derecho.*

(...)

*La Relatoría entiende que, dentro de ciertos límites, los Estados pueden establecer regulaciones a la libertad de expresión y a la libertad de reunión para proteger los derechos de otros. No obstante, al momento de hacer un balance entre el derecho de tránsito, por ejemplo, y el derecho de reunión, corresponde tener en cuenta que el derecho a la libertad de expresión no es un derecho más sino, en todo caso, uno de los primeros y más importantes fundamentos de toda la estructura democrática: el socavamiento de la libertad de expresión afecta directamente el nervio principal del sistema democrático”<sup>49</sup>.*

<sup>46</sup> “En fecha reciente algunos autores critican la clásica distinción entre libertades negativas y libertades positivas, al respecto puede consultarse a LUIGI FERRAJOLI. *Principia iuris. Teoría del derecho y la democracia*. Madrid, Ed. Trotta, Vol. I., p. 151-155”.

<sup>47</sup> Ver las sentencias: SU-056 de 1995 M. P. Antonio Barrera Carbonell; T-104 de 1996 M. P. Carlos Gaviria Díaz; C-010 de 2000 y SU-1721 de 2000 M. P. Alejandro Martínez Caballero; T-1319 de 2001 M. P. Rodrigo Uprimny Yepes; T-235A de 2002 M. P. Eduardo Montealegre Lynett; C-650 de 2003 M. P. Manuel José Cepeda Espinosa; T-391 de 2007 M. P. Manuel José Cepeda Espinosa; C-411 de 2011 M. P. Humberto Antonio Sierra Porto; T-541 de 2014 M. P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, entre muchas otras.

<sup>48</sup> Por otra parte, existen manifestaciones de la libertad de expresión que constituyen el ejercicio de otros derechos fundamentales, la cual por lo tanto es una condición necesaria para su ejercicio y ha de recibir especial protección en estos ámbitos particulares. Se trata, en resumen, de ocho tipos de discurso: (a) la correspondencia y demás formas de comunicación privada, (b) los discursos estéticos, morales, emotivos o personales, manifestados a través de expresiones verbales, artísticas, o de conductas simbólicas o expresivas, sin perjuicio de la protección constitucional explícita de la libre expresión artística; (c) la exposición de convicciones y la objeción de conciencia; (d) el discurso religioso; (e) el discurso académico, investigativo y científico; (f) **las expresiones realizadas en el curso de manifestaciones públicas pacíficas**; (g) el discurso cívico o de participación ciudadana, y (h) el discurso de identidad, que expresa y refuerza la propia adscripción cultural y social.

<sup>49</sup> Las manifestaciones públicas como ejercicio de la libertad de expresión y la libertad de reunión. Informe anual de la Relatoría para la libertad de expresión, 2005. OEA/Ser.LV/II. 124 Doc. 7, 27 febrero de 2006, original: español).



**Radicado:** 11001-03-15-000-2021-02367-00  
**Demandante:** Jeimmy Acuña Naranjo  
**Demandado:** Presidencia de la República y otros  
**Acción de Tutela – Fallo de Primera Instancia**

Es claro que la libertad de expresión es uno de los elementos esenciales de una democracia, en tanto el derecho político a la divergencia hace que la construcción de lo público sea realmente colectivo y participativo, puesto todos los actos que implican diversidad, son actos políticos<sup>50</sup>.

En términos más específicos relacionados con el derecho a la protesta, es claro que en una democracia participativa *“el primer derecho: [es] el derecho a exigir la recuperación de los demás derechos”*<sup>51</sup>, pues ello desarrolla las ideas de autogobierno y protección de derechos fundamentales sobre las cuales descansa el Estado constitucional actual, que corresponden a un gobierno elegido por el pueblo para el cumplimiento de mandatos constitucionales preestablecidos en pactos colectivos.

En este orden, 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 superior y de otros derechos fundamentales relacionados.

En efecto, según la Sentencia del Tribunal Constitucional C-091 de 2017<sup>52</sup>, en Colombia está prohibida cualquier forma de censura, lo cual a su vez, implica que existe una fuerte presunción a favor de la libertad de expresión, que se garantiza así: (i) toda expresión se considera protegida por el artículo 20 Superior, salvo que, en cada caso se demuestre, de forma convincente que existe una justificación, en los términos de la ponderación con otros principios constitucionales; (ii) cuando se presenta colisión normativa, la posición de la libertad de expresión es privilegiada y goza de una prevalencia inicial; y (iii) existe, *a priori*, una sospecha de inconstitucionalidad de sus restricciones o limitaciones.

En esa medida, 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*

---

<sup>50</sup> *En términos aristotélicos, bajo los cuales el Estado es una creación que surge de la naturaleza misma del ser humano y a partir de lo cual es claro que, todo acto del hombre en comunidad es un acto político.*

<sup>51</sup> GARGARELLA, Roberto. *El derecho a la protesta. El primer derecho.* Buenos Aires, Ad Hoc. 2005, pág. 19.

<sup>52</sup> M. P. María Vitoria Calle Correa.



**Radicado:** 11001-03-15-000-2021-02367-00  
**Demandante:** Jeimmy Acuña Naranjo  
**Demandado:** Presidencia de la República y otros  
**Acción de Tutela – Fallo de Primera Instancia**

*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: “(...) *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 de personas por cualquier motivo (modo de expresión que cubre 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*”<sup>53</sup>.

Bajo este entendido es claro que la libertad de expresión no es un derecho absoluto, pues como se advirtió anteriormente, existen discursos o expresiones que no contribuyen a la convivencia social de una nación y, por el contrario, pueden llegar a generar discordias, como lo ha manifestado reiteradamente la jurisprudencia Constitucional en varias ocasiones<sup>54</sup>, pues, es cierto que existe una excepción a la prohibición de censura, derivada de “(...) *la necesidad y la obligación estatal de prohibir ciertos discursos, principalmente, con miras a erradicar la discriminación y cierto tipo de delitos particularmente ofensivos para la dignidad humana y de la humanidad*”<sup>55</sup>.

<sup>53</sup> Corte Constitucional, sentencia T-391 de 2007, M.P. Manuel José Cepeda. Reiterada por la sentencia C-442 de 2011, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto. Esta posición también fue reiterada en la sentencia C-452 de 2016 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva en la que se dijo: “Por esta razón, una medida que pretenda restringir la libertad de expresión debe cumplir con un juicio estricto de constitucionalidad, acreditándose en toda circunstancia que la medida restrictiva acoja los siguientes criterios: “(1) estar prevista de manera precisa y taxativa por la ley, (2) perseguir el logro de ciertas finalidades imperiosas definidas de manera concreta y específica en atención a las circunstancias del caso, (3) ser necesaria para el logro de dichas finalidades, (4) ser posterior y no previa a la expresión, (5) no constituir censura en ninguna de sus formas, lo cual incluye el requisito de guardar neutralidad frente al contenido de la expresión que se limita, y (6) no incidir de manera excesiva en el ejercicio de este derecho fundamental, es decir, ser proporcionada.”

*Esto, por supuesto, sin perjuicio de la proscripción constitucional de determinados discursos y mensajes que, al tener un valor negativo intrínseco para la democracia y los derechos fundamentales, pueden ser válidamente censurados y penalizados ab initio, como sucede con aquellos en donde se comprueba que “la presunción de cobertura por la libertad constitucional ha sido derrotada, en virtud de un consenso internacional plasmado en tratados internacionales vinculantes para Colombia – a saber, la propaganda de la guerra, la apología del odio, la violencia y el delito, la pornografía infantil, y la instigación pública y directa al genocidio”.*

<sup>54</sup> Corte Constitucional, sentencia T-391 de 2007, M.P. Manuel José Cepeda. Reiterada por la sentencia C-442 de 2011, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto, C-019 de 2017 M. P. María Victoria Calle Correa

<sup>55</sup> C-019 de 2017 M. P. María Victoria Calle Correa



**Radicado:** 11001-03-15-000-2021-02367-00  
**Demandante:** Jeimmy Acuña Naranjo  
**Demandado:** Presidencia de la República y otros  
**Acción de Tutela – Fallo de Primera Instancia**

## 7. El concepto de orden público y su desarrollo jurisprudencial.

De acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Constitucional, en una democracia constitucional, fundada en el respeto de los derechos y de la dignidad de las personas (CP arts 1º, 3º y 5º), el orden público no es un valor en sí mismo, sino que es *“un valor subordinado al respeto a la dignidad humana”*, por lo que, *“la preservación del orden público lograda mediante la supresión de las libertades públicas no es entonces compatible con el ideal democrático”*<sup>56</sup>.

En tal virtud, el orden público debe ser entendido como el conjunto de condiciones de seguridad, tranquilidad y salubridad que permiten la prosperidad general y el goce de los derechos humanos<sup>57</sup>. Este marco constituye el fundamento y el límite del poder de policía, que es el llamado a mantener el orden público, pero en beneficio del goce pleno de los derechos. En ese sentido, la preservación del orden público no puede lograrse mediante la supresión o restricción desproporcionada de las libertades públicas, puesto que el desafío de la democracia es permitir el más amplio y vigoroso ejercicio de las libertades ciudadanas.

Es así como en un Estado social de derecho, el uso del poder correspondiente al mantenimiento del orden público está limitado por los principios contenidos en la Constitución y por aquellos que derivan de la finalidad de mantener el orden público como condición para el libre ejercicio de las libertades democráticas. De ello se desprenden unos criterios que sirven de medida al uso de los poderes de policía.

El Tribunal Constitucional, en la sentencia C-024 de 1994, al analizar el concepto, las funciones y los límites del poder de policía en un Estado social de derecho (CP art. 1º), señaló unos principios constitucionales mínimos que gobiernan la policía en un Estado democrático, a saber:

El cuerpo de Policía (i) está sometido al principio de legalidad; (ii) su actividad debe tender a asegurar el orden público; (iii) su actuación y las medidas a adoptar se encuentran limitadas a la conservación y restablecimiento del orden público; (iv) las medidas que tome deben ser proporcionales y razonables, sin que puedan traducirse en la supresión absoluta de las libertades o en su limitación

<sup>56</sup> Sentencias C-024 de 1994, Fundamento 4.2, criterio reiterado, entre otras, en la sentencia C-251 de 2002, Fundamentos 9 y ss.

<sup>57</sup> Corte Constitucional Sentencia C-825 de 31 de agosto de 2004, M.P (E). Rodrigo Uprimny Yepes



**Radicado:** 11001-03-15-000-2021-02367-00  
**Demandante:** Jeimmy Acuña Naranjo  
**Demandado:** Presidencia de la República y otros  
**Acción de Tutela – Fallo de Primera Instancia**

desproporcionada; (v) no pueden imponerse discriminaciones injustificadas a ciertos sectores; (vi) la medida policiva debe recaer contra el perturbador del orden público, pero no contra quien ejerce legalmente sus libertades, y que, sus acciones, (vii) obviamente se encuentra sometida a los correspondientes controles judiciales<sup>58</sup>.

De esta manera, la preservación del orden público en beneficio de las libertades supone el uso de distintos medios, como pueden ser básicamente (a) el establecimiento de normas generales que limitan los derechos para preservar el orden público; (b) la expedición de actos normativos individuales, dentro de los límites de esas normas generales, como la concesión de un permiso o la imposición de una sanción, y (c) el despliegue de actividades materiales, que incluyen el empleo de la coacción y que se traduce en la organización de cuerpos armados y funcionarios especiales a través de los cuales se ejecuta la función<sup>59</sup>.

Por estas razones, la Corte Constitucional, en numerosas sentencias<sup>60</sup>, la Corte Suprema de Justicia, así como la jurisprudencia de esta Corporación, ha distinguido entre poder de policía (reglamentación general), función (adopción de medidas individuales) y actividad de policía (ejecución coactiva), para determinar las formas en que el Estado puede ejercer sus poderes coercitivos.<sup>61</sup>

## **8. El poder, la función y la actividad de policía**

El poder de policía se caracteriza por su naturaleza normativa y por la facultad legítima de regulación de la libertad con actos de carácter general e impersonal, con fines de convivencia social, en ámbitos ordinarios y dentro de los términos de la salubridad, seguridad y tranquilidad públicas que lo componen.

Dicha potestad, con la cual se permite limitar en general las libertades públicas se encuentra en cabeza del Congreso, quien debe ejercerla dentro de los parámetros de la Constitución. Excepcionalmente, ciertas autoridades administrativas pueden ejercer un poder de policía subsidiario o residual<sup>62</sup>, como en el caso de la

<sup>58</sup> Criterios reiterados en la sentencia C-1444 de 2000.

<sup>59</sup> La literatura jurídica sobre los medios de policía es enorme. Entre otros ver Georges Vedel. *Derecho Administrativo*. Madrid, Aguilar, 1980, pp 680 y ss. Fernando Garrido Falla. *Tratado de Derecho Administrativo (10 Ed)*, Madrid, Tecnos, 1992, pp 138 y ss. En la doctrina colombiana, ver Jaime Vidal Perdomo. *Derecho Administrativo*. Bogotá, Temis, 1994, pp 154 y ss.

<sup>60</sup> Ver, entre otras, las sentencias C-024 de 1994, C-366 de 1996. C-110 de 2000 y C-492 de 2002.

<sup>61</sup> Corte Suprema de Justicia. Sala Plena. Sentencia de abril 21 de 1982. M.P. Manuel Gaona Cruz.

<sup>62</sup> Corte Constitucional. Sentencia No. C-024 de 1994.



**Radicado:** 11001-03-15-000-2021-02367-00  
**Demandante:** Jeimmy Acuña Naranjo  
**Demandado:** Presidencia de la República y otros  
**Acción de Tutela – Fallo de Primera Instancia**

competencia de las asambleas departamentales para expedir disposiciones complementarias a las previstas en la ley.

Sobre este particular la Corte Constitucional ha precisado que en el Estado Social de Derecho es lógico que la regulación de los derechos y las libertades públicas esté en cabeza del Legislador, puesto que su protección supone que los actos estatales que los afecten estén rodeados de un conjunto de garantías mínimas, entre ellas la relacionada con la necesidad de que cualquier limitación o restricción se establezca por medio de una ley adoptada por el poder legislativo como expresión de la voluntad popular.

Desde esta perspectiva, no es de recibo que los derechos constitucionales puedan ser restringidos, por vía general, por autoridades distintas al poder legislativo, pues ello no sólo equivaldría a desconocer los límites que el constitucionalismo democrático ha establecido para la garantía de los derechos fundamentales de la persona, sino, además, porque se estarían desconociendo mandatos claros *de ius Gentium*, incorporados en los tratados de derechos humanos, ratificados por Colombia, que hacen parte del bloque de constitucionalidad (CP art. 93), y que amplían el contenido y el alcance de los derechos previstos en la Carta.<sup>63</sup>

De este modo, el artículo 30 la Convención Americana sobre Derechos Humanos, al referirse al alcance de las restricciones de los derechos, dispone que éstas sólo pueden ser aplicadas *“conforme a leyes que se dictaren por razones de interés general y con el propósito para el cual han sido establecidas”*<sup>64</sup>. Ahora bien, para la Corte Interamericana de Derechos Humanos – CIDH, la expresión leyes, utilizada por el artículo 30, no puede tener otro sentido que el de *“ley formal como norma jurídica adoptada por el órgano legislativo y promulgada por el Poder Ejecutivo, según el procedimiento requerido por el derecho interno de cada Estado”*<sup>65</sup>.

Conforme con lo expuesto queda establecido que corresponde al Congreso de la República expedir las normas restrictivas de las libertades y derechos ciudadanos con base en razones de orden público e interés general. No obstante, dicha

<sup>63</sup> Al respecto, ver, entre otras, las sentencias T-1319 de 2001, C-551 de 2003 y T-699 de 2004.

<sup>64</sup> Según la Corte Interamericana de Derechos Humanos - CIDH, la expresión “leyes” contenida en este texto “significa norma jurídica de carácter general, ceñida al bien común, emanada de los órganos legislativos constitucionalmente previstos y democráticamente elegidos, y elaborada según el procedimiento establecido por las constituciones de los Estados Partes para la formación de las leyes”

<sup>65</sup> Ver Corte Interamericana. Opinión Consultiva OC-6 de 1986



**Radicado:** 11001-03-15-000-2021-02367-00  
**Demandante:** Jeimmy Acuña Naranjo  
**Demandado:** Presidencia de la República y otros  
**Acción de Tutela – Fallo de Primera Instancia**

facultada está sujeta a los propósitos establecidos en la Constitución y los tratados y convenios internacionales que reconocen e imponen el respeto y efectividad de los derechos humanos (CP art. 93); límites que emanan de la necesidad de garantizar el respeto a la dignidad humana y el ejercicio pleno de los derechos fundamentales<sup>66</sup>.

Por su parte, la función de Policía es la gestión administrativa concreta del poder de policía, ejercida dentro del marco impuesto por éste. Supone el ejercicio de competencias concretas asignadas por el poder de policía a las autoridades administrativas. Dicha función no otorga competencia de reglamentación ni de regulación de la libertad. Su ejercicio compete, en el orden nacional, al Presidente de la República, según el numeral 4° del artículo 189 de la Carta, y en el nivel territorial, a los gobernadores y a los alcaldes, quienes ejercen la función de policía (arts. 303 y 315-2 C.P.), dentro del marco constitucional, legal y reglamentario.

No obstante, ante la imposibilidad del legislador de prever todas las circunstancias fácticas a las que puede verse sometida la sociedad, ha ocasionado que las leyes de policía dejen entonces un margen de actuación a las autoridades administrativas para su concretización, quedando a expensas de las autoridades locales, la forma y oportunidad para limitar derechos en los casos particulares, siendo este es el denominado “*poder administrativo de policía*”, que más exactamente corresponde a una “*función o gestión administrativa de policía*”, que implica la atribución y el ejercicio de competencias concretas asignadas mediante el poder legislativo a las autoridades administrativas, quienes en todo caso deben ejercerlo dentro del marco constitucional, legal y reglamentario, mediante la expedición de disposiciones de carácter singular (órdenes, mandatos, prohibiciones, etc).<sup>67</sup>

Ahora bien, la actividad de policía, propiamente dicha, se predica de los oficiales, suboficiales y agentes de policía, quienes no expiden actos, sino que actúan, no deciden, sino que ejecutan; son ejecutores del poder y de la función de policía; despliegan, por orden superior, la fuerza material como medio para lograr los fines propuestos por el poder de policía; sus actuaciones están limitadas por actos jurídicos reglados de carácter legal y administrativo.

---

<sup>66</sup> Sentencia C-110 de 2000

<sup>67</sup> Sentencia C-366 de 1996



**Radicado:** 11001-03-15-000-2021-02367-00  
**Demandante:** Jeimmy Acuña Naranjo  
**Demandado:** Presidencia de la República y otros  
**Acción de Tutela – Fallo de Primera Instancia**

Una instrucción, una orden, que son ejercicio concreto de la función de policía, limitan el campo de acción de un agente de policía, quien es simple ejecutor al hacer cumplir la voluntad decisoria del alcalde o inspector, como funcionario de policía. Es una actividad estrictamente material y no jurídica, corresponde a la competencia del uso reglado de la fuerza, y está necesariamente subordinada al poder y la función de policía. Por lo tanto, tampoco es reglamentaria ni reguladora de la libertad.<sup>68</sup>

### **9. La Policía Nacional y su función constitucional.**

El artículo 2 de la Constitución establece los fines esenciales del Estado, dentro de los cuales están: servir a la comunidad, garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo, entre otros. La misma disposición asigna a las autoridades de la República el deber de proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades, y asegurar el cumplimiento de los deberes sociales de los particulares y del Estado.

Para dicho cometido, el artículo 216 de la Constitución instituyó la Fuerza Pública conformada por las fuerzas militares y la Policía Nacional. Por su parte, el artículo 218 *ibídem* señala que la Policía Nacional es un cuerpo armado permanente, de naturaleza civil, a cargo de la Nación y tiene como objetivo principal mantener “*las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas, y para asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz*”.

La Corte Constitucional en diferentes oportunidades ha definido la función de la Policía nacional<sup>69</sup>. Así, en la sentencia C-453 de 1994, consideró que “*la misión de la Policía es eminentemente preventiva y consiste en evitar que el orden público sea alterado*”. También ha dispuesto que “*de su accionar depende, por una parte, que los asociados puedan ejercer a plenitud sus derechos y libertades dentro del marco de la Constitución y la ley y, por otra, garantizar la convivencia pacífica dentro del seno de la sociedad colombiana*”<sup>70</sup>. En términos similares ha concluido que “[e]l servicio público de

<sup>68</sup> Corte Suprema de Justicia. Sentencia de abril 21 de 1982. Magistrado Ponente: Manuel Gaona Cruz.

<sup>69</sup> Ver sentencias C-1214, C-421 de 2002, T-1206 de 2001 y C-453 de 1994, entre otras.

<sup>70</sup> Sentencia C-525 de 1995 reiterada en la sentencia C-1214 de 2001. En la sentencia T-552 de 1995 la Corte consideró que “*La actividad que cumple la Policía es, entonces, de vital importancia para sostener las condiciones mínimas de convivencia, sobre la base de la persecución material al delito, merced a las acciones y operativos indispensables para la localización y captura de quienes lo perpetraron y para la frustración de sus antisociales propósitos*”.



**Radicado:** 11001-03-15-000-2021-02367-00  
**Demandante:** Jeimmy Acuña Naranjo  
**Demandado:** Presidencia de la República y otros  
**Acción de Tutela – Fallo de Primera Instancia**

*Policía tiene entonces como fin primordial, la garantía de bienes comunitarios esenciales, presupuesto de la convivencia, tales como la seguridad, la tranquilidad y la salubridad que transfieren ese carácter esencial a la actividad encaminada a preservarlos, en función de atribuciones ordinarias señaladas en el artículo 213 de la Carta Política”<sup>71</sup>.*

En un Estado Social de Derecho, la preservación del orden público<sup>72</sup> representa el fundamento y el límite de las competencias de Policía. Así las cosas, la Corte ha considerado que este deber de protección es función, principalmente, de las autoridades de Policía, por ser las encargadas de garantizar el derecho constitucional fundamental a la salvaguarda de todas las personas dentro del territorio de la República<sup>73</sup>.

La noción de Policía presenta varias acepciones<sup>74</sup>, todas ella dirigidas al cumplimiento de los deberes sociales, el logro de la convivencia pacífica entre los asociados y el mantenimiento de la seguridad individual y colectiva<sup>75</sup>. La jurisprudencia Constitucional en la sentencia C-223 de 2017, reiteró lo considerado en la sentencia C-117 de 2006, en virtud de la cual se precisaron las formas de actividad del Estado relacionadas con la preservación y el restablecimiento del orden público, en el marco de los conceptos de poder de policía, función de policía y actividad de policía.

En este sentido, las medidas para preservar el orden público pueden consistir en “(i) *el establecimiento de normas generales que limitan los derechos para preservar el orden público; (ii) la expedición de actos normativos individuales, dentro de los límites de esas normas generales; (iii) el despliegue de actividades materiales, que incluyen el empleo de*

<sup>71</sup> Sentencia C-020 de 1996.

<sup>72</sup> Según las Sentencias C-813 de 2014, C-889 de 2012, C-179 de 2007, C-825 de 2004, C-251 de 2002, SU-476 de 1997 y C-024 de 1994, entre otras, el Orden Público es “el conjunto de condiciones de seguridad, tranquilidad y salubridad que permiten la prosperidad general y el goce de los derechos humanos”

<sup>73</sup> En la sentencia C-020 de 1996, la Corte estableció que “el servicio público de Policía está íntimamente ligado al orden público interno, y únicamente puede estar a cargo del Estado, a fin de garantizar su imparcialidad. Resulta además claro que a la prestación del servicio público de Policía no pueden concurrir los particulares, y así lo precisa el artículo 216 de la Carta Política al estipular que “la Fuerza Pública estará integrada en forma exclusiva por las Fuerzas Militares y la Policía Nacional” (subraya fuera del texto). Ver sentencia C-252 de 1995.

<sup>74</sup> La sentencia C-024 de 1994 hizo una primera presentación del tema señalando cuatro significaciones: “El concepto de Policía es multívoco por cuanto tiene al menos cuatro significaciones diversas en el régimen constitucional colombiano. De un lado, se refiere a unas formas de la actividad del Estado ligadas con la preservación y restablecimiento del orden público: es el poder, la función y la actividad de la Policía administrativa. De otro lado, se refiere a las autoridades encargadas de desarrollar tales formas de actividad: son las autoridades administrativas de Policía. En tercer término, la Policía es también un cuerpo civil de funcionarios armados: la Policía Nacional. Finalmente, esta noción se refiere a la colaboración que pueden prestar ciertos cuerpos a las autoridades judiciales para el esclarecimiento de los delitos: es la Policía judicial”.

<sup>75</sup> Ver, entre otras, las sentencias de la Corte Constitucional C-211 de 2017, C-490, C-492 y C-790 de 2002, C-110, C-1444, y C-1410 de 2000, SU-476 de 1997, C-366 de 1996, C-024, C-044 y C-226 de 1994 y C-557 de 1992 y de la Corte Suprema de Justicia, Sala Plena sentencia de abril 21 de 1982.



**Radicado:** 11001-03-15-000-2021-02367-00  
**Demandante:** Jeimmy Acuña Naranjo  
**Demandado:** Presidencia de la República y otros  
**Acción de Tutela – Fallo de Primera Instancia**

la coacción y que se traduce en la organización de cuerpos armados y funcionarios especiales a través de los cuales se ejecuta la función”<sup>76</sup>.

Ahora bien, la Corte Constitucional ha reiterado que el ejercicio del poder, función y actividad de Policía no es absoluto y que se encuentra limitado. El *poder* de Policía está sujeto a los mandatos constitucionales y a la regulación internacional sobre derechos humanos ratificados por Colombia<sup>77</sup>. La *función* de Policía además de los límites constitucionales y de derecho internacional de los derechos humanos se encuentra sometida al principio de legalidad<sup>78</sup>, a la eficacia<sup>79</sup> y necesidad del uso del poder<sup>80</sup>, a la proporcionalidad y razonabilidad de las medidas adoptadas, y al respeto del principio de igualdad; porque las medidas de Policía no pueden traducirse en discriminaciones injustificadas de ciertos sectores de la población. La *actividad* de Policía, por su parte, se encuentra limitada por los aspectos señalados anteriormente para el *poder* y la *función* de Policía, por el respeto de los derechos y libertades de las personas y por los controles judiciales a su ejercicio<sup>81</sup>.

Según lo dispuesto en el actual Código Nacional de Policía y Convivencia (Ley 1801 de 2016) la función policial tiene carácter preventivo y busca “*establecer las condiciones para la convivencia en el territorio nacional*” propiciando el cumplimiento de los deberes y obligaciones las personas y reglamentando el ejercicio del poder, la función y la actividad de Policía. La misma regulación acoge los conceptos de poder<sup>82</sup>, función<sup>83</sup> y actividad<sup>84</sup> de Policía estructurados por la jurisprudencia constitucional.

---

<sup>76</sup> En la sentencia C-117 de 2006 la Corporación precisó la relación existente entre el poder y la función de Policía, señalando que “*el ejercicio del poder de Policía, a través de la ley, delimita derechos constitucionales de manera general y abstracta, y establece las reglas que permiten su concreta limitación para garantizar los elementos que componen la noción de orden público policivo, mientras que a través de la función de Policía se hacen cumplir las disposiciones legales establecidas en virtud del ejercicio del poder de Policía, a través de actos administrativos concretos*”. Ver sentencias C-179 de 2007, C-117 de 2006 y C-825 de 2004.

<sup>77</sup> En la sentencia C-211 de 2017, la Corte aclaró que “*los poderes subsidiarios de Policía podrán ser ejercidos por las asambleas departamentales y el concejo distrital de Bogotá, y los residuales por los demás concejos distritales y municipales (arts. 12 y 13, Código Nacional de Policía y Convivencia). Los gobernadores y alcaldes podrán ejercer poder de Policía extraordinario para la prevención del riesgo o ante situaciones de emergencia, seguridad y calamidad (art. 14)*”.

<sup>78</sup> Este principio es relevante en tanto el ejercicio de sus funciones puede afectar libertades y derechos.

<sup>79</sup> *La actuación de la Policía llega hasta donde comienzan las relaciones privadas. En este sentido, la Policía no está instituida para proteger intereses estrictamente privados.*

<sup>80</sup> El artículo 3º del “Código de conducta para funcionarios encargados de aplicar la ley”, aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas por resolución 169/34 del 17 de diciembre de 1979, establece que las autoridades solo utilizarán la fuerza en casos estrictamente necesarios.

<sup>81</sup> Sentencias C-813 de 2014 y C-241 de 2010.

<sup>82</sup> Artículo 11, Ley 1801 de 2016.

<sup>83</sup> Artículo 16, Ley 1801 de 2016.

<sup>84</sup> Artículo 20, Ley 1801 de 2016.



**Radicado:** 11001-03-15-000-2021-02367-00  
**Demandante:** Jeimmy Acuña Naranjo  
**Demandado:** Presidencia de la República y otros  
**Acción de Tutela – Fallo de Primera Instancia**

Sobre el alcance del concepto de seguridad, la normativa mencionada indica que se orienta a garantizar la protección de los derechos y libertades constitucionales y legales de las personas en el territorio nacional y la tranquilidad, buscando que las personas ejerzan sus derechos sin abusar de los mismos, y con plena observancia de los derechos ajenos.

Dispone además que los fines de las normas de convivencia social previstas en este Código son los siguientes: “1. Que el ejercicio de los derechos y libertades sean garantizados y respetados en el marco de la constitución y la ley. 2. El cumplimiento de los deberes contenidos en la Constitución, la ley y las normas que regulan la convivencia. 3. El respeto por las diferencias y la aceptación de ellas. 4. La resolución pacífica de los desacuerdos que afecten la convivencia. 5. La convergencia de los intereses personales y generales para promover un desarrollo armónico. 6. Prevalencia de los valores sociales de solidaridad, tolerancia, responsabilidad, honradez, respeto, bondad, libertad, justicia, igualdad, fraternidad, lealtad, prudencia y paz”<sup>85</sup>.

Así las cosas, la Policía Nacional tiene como fin principal la prevención de aquellas conductas que constituyen amenazas de afectación del orden público o impiden la convivencia entre las personas. Las medidas para preservar el orden público y la convivencia provienen del poder de Policía, la función de Policía y la actividad de Policía, cada uno ejercido por distintas autoridades, las cuales encuentran límites definidos por la Constitución y por la ley.

## **10. El uso de la fuerza en virtud de la actividad de Policía**

De acuerdo con lo dicho, el objetivo constitucional de la Policía Nacional está enmarcado en la actividad de policía. Así pues, en atención a lo dispuesto en el artículo 218 de la Carta Política, dicha institución es un cuerpo armado de naturaleza civil, perteneciente a la fuerza pública y cuyo fin primordial es el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas, y la convivencia pacífica para los habitantes de Colombia.

---

<sup>85</sup> Artículo 7, Ley 1801 de 2016.



**Radicado:** 11001-03-15-000-2021-02367-00  
**Demandante:** Jeimmy Acuña Naranjo  
**Demandado:** Presidencia de la República y otros  
**Acción de Tutela – Fallo de Primera Instancia**

A partir de lo anterior, se puede colegir que la Policía Nacional tiene a su cargo desarrollar acciones eminentemente preventivas y desprovistas de carácter castrense, dirigidas al manejo del orden público y, de manera particular, al logro de la convivencia entre las personas, a través de la preservación de la tranquilidad y seguridad pública.

La jurisprudencia Constitucional ha considerado que la Policía Nacional está ubicada en una zona intermedia en la que confluyen los criterios de seguridad y defensa.<sup>86</sup> Esto debido a que los integrantes de la Policía Nacional comparten varios atributos con los demás miembros de la fuerza pública y, en particular, su carácter no deliberante, la reserva legal sobre privación de grados y honores, así como el reconocimiento de fuero penal. No obstante, tanto la naturaleza civil de la Policía Nacional, como su finalidad preventiva de las conductas potencialmente atentatorias del orden público y la convivencia social, imponen restricciones particulares en lo que respecta al uso de la fuerza armada.<sup>87</sup>

En este sentido, es importante señalar que la utilización de las armas en ejercicio de la actividad de policía es privativa del personal uniformado de la Policía Nacional, por razón del principio de exclusividad y el carácter excepcional que reviste a dicha institución. Así, el artículo 22 del Código Nacional de Policía y Convivencia dispone que *“la utilización de la fuerza legítima corresponde de manera exclusiva, en el marco de este Código, a los miembros uniformados de la Policía Nacional, de conformidad con el marco jurídico vigente, salvo en aquellos casos en los que de manera excepcional se requiera la asistencia militar.”*

Este argumento tiene como corolario la imposición de un juicio de proporcionalidad estricto para el uso de la fuerza armada en el contexto de la actividad policial. Así, solo será constitucionalmente admisible el uso de la fuerza cuando tenga carácter imperioso y se enmarque en una medida de última instancia para el mantenimiento del orden público y la convivencia.

<sup>86</sup> En este apartado se recapitulan las reglas fijadas en la sentencia C-1214 de 2001, M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

<sup>87</sup> “La Policía Nacional se distingue entonces de las Fuerzas Militares por la ausencia de disciplina castrense y por su naturaleza civil, lo cual implica que los inferiores son responsables de la ejecución de las órdenes que reciban. La Policía Nacional, como autoridad administrativa, cumple funciones preventivas mas no represivas, salvo cuando actúa como colaboradora de las autoridades judiciales en ejercicio de la función de policía judicial.” Sentencia C-024 de 1994, M.P. Alejandro Martínez Caballero.



**Radicado:** 11001-03-15-000-2021-02367-00  
**Demandante:** Jeimmy Acuña Naranjo  
**Demandado:** Presidencia de la República y otros  
**Acción de Tutela – Fallo de Primera Instancia**

Adicionalmente, dado que la institución está desprovista de la disciplina castrense, no hay lugar a la aplicación en la Policía Nacional de la obediencia debida, de manera tal que quienes ostentan materialmente el uso de la fuerza armada están subordinados a sus superiores solo desde un punto de vista funcional y administrativo, lo que implica su responsabilidad en la ejecución de las órdenes que reciban. Esta condición resulta particularmente importante tratándose de la coacción de los ciudadanos mediante el uso de las armas, tanto por su alto potencial de interferencia con los derechos de las personas, como por la mencionada naturaleza excepcional en el caso estudiado, en consideración de la finalidad preventiva de la actividad de policía.

Al respecto, la Corte ha señalado que el *“fundamento de la separación entre lo civil y lo militar no proviene de una distribución funcional de tareas estatales, sino de un principio esencial en la organización de las relaciones entre el Estado-aparato y los gobernados, que puede ser expresado como sigue: el ejercicio de la fuerza pública debe ser el mínimo necesario para mantener las condiciones de libertad que permitan el ejercicio de los derechos fundamentales. La enorme capacidad destructiva del poder militar y su connotación invasiva o defensiva de territorios o instituciones, hace de este un poder inadecuado para el manejo de la seguridad cotidiana del ciudadano. El poder policivo, en cambio, dado su carácter meramente preventivo y la relativa debilidad de su poder bélico, se encuentra en mejores condiciones para proteger la libertad ciudadana.”*<sup>88</sup>

En este orden, la Policía Nacional, aunque hace parte de fuerza pública, tiene naturaleza civil y su actividad está enfocada esencialmente a la prevención de aquellas conductas que afectan el orden público o impiden la convivencia entre las personas. Por tanto, el ejercicio de la actividad de policía encuentra una doble restricción: de un lado, debe sujetarse a la regulación que sobre la materia prevé la Constitución y la ley; de otro, debe tender hacia el aseguramiento de los objetivos antes señalados.

Por otro lado, en lo que atañe al uso de la fuerza, el contenido y alcance del principio de exclusividad implica que las únicas personas autorizadas para su porte y utilización son el personal uniformado de la Policía Nacional. Esto no solo en razón del monopolio estatal de los elementos bélicos, sino porque dichas autoridades están investidas de la actividad de policía por ministerio de la Constitución y la ley

<sup>88</sup> Sentencia C-543 de 1994, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.



Radicado: 11001-03-15-000-2021-02367-00  
Demandante: Jeimmy Acuña Naranjo  
Demandado: Presidencia de la República y otros  
Acción de Tutela – Fallo de Primera Instancia

y, en consecuencia, también están sujetas a las condiciones y límites que les impone el carácter público de la función que ejercen.

## 11. Alcance del uso de fuerza por parte de la Policía Nacional

En relación al uso de la fuerza por parte de entidades y servidores que ejercen la “actividad de policía”, la oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas, para los derechos Humanos – ACNUDH, en referencia con el artículo 3° del Código de conducta para funcionarios encargados de aplicar la ley”, destacó lo siguiente:

“a) En esta disposición se subraya que el uso de la fuerza por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley debe ser excepcional; si bien implica que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley pueden ser autorizados a usar la fuerza en la medida en que razonablemente sea necesario, según las circunstancias para la prevención de un delito, para efectuar la detención legal de delincuentes o de presuntos delincuentes o para ayudar a efectuarla, **no podrá usarse la fuerza en la medida en que exceda estos límites.**

b) El derecho nacional restringe ordinariamente el uso de la fuerza por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, de conformidad con un principio de proporcionalidad. Debe entenderse que esos principios nacionales de proporcionalidad han de ser respetados en la interpretación de esta disposición. **En ningún caso debe interpretarse que esta disposición autoriza el uso de un grado de fuerza desproporcionado al objeto legítimo que se ha de lograr.**

c) **El uso de armas de fuego se considera una medida extrema. Deberá hacerse todo lo posible por excluir el uso de armas de fuego, especialmente contra niños. En general, no deberán emplearse armas de fuego excepto cuando un presunto delincuente ofrezca resistencia armada o ponga en peligro, de algún otro modo, la vida de otras personas y no pueda reducirse o detenerse al presunto delincuente aplicando medidas menos extremas. En todo caso en que se dispare un arma de fuego, deberá informarse inmediatamente a las autoridades competentes.**”<sup>89</sup> (Negrilla fuera de texto).

En el contexto nacional, con respecto al uso de la fuerza por parte de la Policía Nacional, la potestad está regulada en el artículo 166 de la Ley 1801 de 29 de julio de 2016<sup>90</sup>, en cuyo contenido se indica: “*Es el medio material, necesario, proporcional y racional, empleado por el personal uniformado de la Policía Nacional, como último recurso físico para proteger la vida e integridad física de las personas incluida la de ellos mismos, sin mandamiento previo y escrito, para prevenir, impedir o superar la amenaza o perturbación de la convivencia y la seguridad pública, de conformidad con la ley.*”.

En los términos del referido artículo 166 de la Ley 1801 de 2016, esta facultad, otorgada a los miembros de la Policía Nacional, solo podrá emplearse en circunstancias muy específicas y excepcionales, para prevenir la inminente o actual

<sup>89</sup> Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. <https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/LawEnforcementOfficials.aspx>

<sup>90</sup> “Por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana”



**Radicado:** 11001-03-15-000-2021-02367-00  
**Demandante:** Jeimmy Acuña Naranjo  
**Demandado:** Presidencia de la República y otros  
**Acción de Tutela – Fallo de Primera Instancia**

comisión de comportamientos contrarios a la convivencia, de conformidad con lo dispuesto en el régimen de Policía y en otras normas.

Así pues, los eventos en los que se puede hacer uso de la fuerza son los siguientes:

“(…)

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

Asimismo, la referida disposición en sus párrafos 1, 2 y 3 establece las condiciones para que los uniformados de la Policía Nacional pueden hacer uso de la fuerza en los casos antes descritos, en los siguientes términos:

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

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

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

De lo anterior se colige entonces que el uso de la fuerza, además de ser excepcional, debe someterse a dos filtros de control: en primer lugar, al principio de legalidad, toda vez que la actuación de los miembros de la Policía Nacional debe estar sometida a la ley o reglamentos internos que establecen los medios y parámetros para el uso de la fuerza y, en segundo lugar, a un control posterior al uso de la fuerza que debe presentarse mediante informe por parte del uniformado que acudió excepcionalmente a esta prerrogativa.



**Radicado:** 11001-03-15-000-2021-02367-00  
**Demandante:** Jeimmy Acuña Naranjo  
**Demandado:** Presidencia de la República y otros  
**Acción de Tutela – Fallo de Primera Instancia**

Con relación al principio de legalidad en el uso de la fuerza, los uniformados en el ejercicio de la “actividad de policía” deberán someterse a lo dispuesto en la Constitución Política, en la Ley 1801 de 2016, más concretamente en su artículo 166 y como norma específica deberán ceñirse a la Resolución No. 02903 del 23 de junio de 2017, “*por la cual se expide el reglamento para el uso de la fuerza y el empleo de armas, municiones, elementos y dispositivos menos letales*”, expedida por el Director General de la Policía Nacional de Colombia, en ejercicio de las facultades otorgadas por el numeral 8° del artículo 2 del Decreto N° 4222 de 23 de noviembre de 2006<sup>91</sup>.

El referido acto administrativo, fue expedido con fundamento en la normativa internacional y local relativa al respeto de los derechos humanos, y se enfatizó en el deber de los uniformados de hacer un uso moderado de la fuerza, con base en los siguientes principios:

**“(…) Principio de Necesidad:** Es decir, utilizar en la medida de lo posible medios preventivos y disuasivos antes de recurrir al uso de la fuerza y de armas de fuego. Podrán acudir al uso de la fuerza cuando los medios preventivos y disuasivos resulten ineficaces y no garanticen de ninguna manera el logro del resultado previsto.

**Principio de Legalidad:** Al hacer uso de la fuerza debe cumplirse con las leyes y normas adoptadas por el estado colombiano y la reglamentación y disposiciones institucionales.

**Principio de Proporcionalidad:** El personal uniformado al hacer uso de la fuerza y de las armas o demás elementos menos letales a su disposición, deberá hacerlo de manera moderada y actuando en proporción a la gravedad de la amenaza y el objetivo legítimo que se quiere lograr, escogiendo entre los medios eficaces aquellos que causen menor daño a la integridad de las personas y sus bienes.

**Principio de racionalidad:** Es la capacidad del uniformado para decidir cuál es el nivel de fuerza que debe usar según el escenario al que se enfrenta, de acuerdo con las leyes y normas vigentes. (…)

A partir de los referidos criterios y principios, la Policía Nacional debe determinar el grado o magnitud de uso de la fuerza a emplear dependiendo de las circunstancias a las que se encuentren sometidos sus integrantes. Así pues, el artículo 9 de la mencionada resolución, en cuanto a la valoración para el uso diferenciado y proporcionado de la fuerza, establece que: “*El funcionario de la policía, al intervenir en el cumplimiento de su actividad podrá encontrar como respuesta una serie de conductas*

---

<sup>91</sup> “**ARTÍCULO 2°. Funciones del Director General de la Policía Nacional de Colombia.** El Director General de la Policía Nacional de Colombia tendrá, además de las funciones que le señalen disposiciones legales especiales, las siguientes:

(…)

8. Expedir dentro del marco legal de su competencia, las resoluciones, manuales, reglamentos y demás actos administrativos necesarios para administrar la Policía Nacional en todo el territorio nacional, pudiendo delegar de conformidad con las normas legales vigentes. (…)



**Radicado:** 11001-03-15-000-2021-02367-00  
**Demandante:** Jeimmy Acuña Naranjo  
**Demandado:** Presidencia de la República y otros  
**Acción de Tutela – Fallo de Primera Instancia**

*clasificadas en niveles de resistencia, que van desde el riesgo latente hasta la agresión letal, ante lo cual el policía deberá hacer un uso diferenciado de la fuerza, definiendo entre los medios disponibles aquellos que sean proporcionales para controlar la situación.”*

De esta manera, el artículo 10 de la Resolución N° 02903 de 2017 describe los niveles de resistencia en los siguientes términos:

“(…) **Artículo 10. Niveles de resistencia.** Las conductas y comportamientos asumidos por los ciudadanos que determinan el uso diferenciado y proporcionado de la fuerza son:

### **1. Resistencia Pasiva**

Riesgo latente: Es la amenaza permanente no visible presente en todo procedimiento policial.

Cooperador: Persona que acata todas las indicaciones del efectivo policial, sin resistencia manifiesta durante la intervención.

No cooperador: No acata las indicaciones del efectivo policial. No reacciona ni agrede.

### **2. Resistencia Activa**

Resistencia física: Se opone a su reducción, inmovilización y/o conducción llegando a un nivel de desafío físico contra el personal policial.

Agresión no letal. Agresión física al personal policial o personas involucradas en el procedimiento, pudiendo utilizar objetos que atentan contra la integridad física.

Agresión letal. Acción que pone en peligro inminente de muerte o lesiones graves al funcionario policial o a terceras personas involucradas en el procedimiento. (...)”.

Ahora bien, según los artículos 11, 12 y 13 de la Resolución N° 02903 de 2017 el uso de la fuerza, dependiendo de las circunstancias, puede ser de dos tipos: i) preventiva o ii) reactiva. La primera consiste en la presencia policial ante un motivo de policía o un comportamiento contrario a la convivencia, está acompañada por un proceso de comunicación y disuasión que integra:

“(…)”

**1.- Presencia Policial.** Es entendida como demostración de autoridad, por ello el funcionario de policía, dotado, equipado, en actitud diligente y alerta, será suficiente para disuadir y prevenir la comisión de una infracción a la ley penal o comportamientos contrarios a convivencia. Esa presencia siempre debe ser en lo posible igual o superior al número de personas a intervenir en un procedimiento.

**2.- Comunicación y Disuasión:** incluye:

- a. **Contacto visual:** Es el dominio visual sobre una persona o vehículo, a fin de impedir la realización de un acto ilícito o contrario a la convivencia.
- b. **Verbalización:** Es el uso de la comunicación oral con la energía necesaria y el empleo de términos adecuados que sean fácilmente entendidos comprendidos por



**Radicado:** 11001-03-15-000-2021-02367-00  
**Demandante:** Jeimmy Acuña Naranjo  
**Demandado:** Presidencia de la República y otros  
**Acción de Tutela – Fallo de Primera Instancia**

las demás personas (procesos verbales). Las variaciones en el tono de voz dependen de la actitud de la persona intervenida. En situaciones de riesgo es necesario el uso de frases cortas y enérgicas. La verbalización debe ser utilizada en todos los niveles del uso de la fuerza.

El entrenamiento y la experiencia mejoran la capacidad de verbalizar. Durante su empleo debe mantenerse contacto visual con el infractor, siempre que sea posible. (...)

Entre tanto, el segundo tipo de uso de la fuerza policial, esto es, la fuerza reactiva, es la que debe emplear el uniformado cuando se enfrenta a una resistencia activa y comprende:

(...)

1. **Fuerza Física:** corresponde al empleo de:

a.- Control Físico: Técnicas policiales que permiten controlar, reducir, inmovilizar y conducir al infractor.

b.- Tácticas defensivas: permiten contrarrestar y/o superar el nivel de resistencia, con la intención de lograr un impacto psicológico para que el infractor desista de su actitud.

2. **Armas, municiones, elementos y dispositivos menos letales:** Todos aquellos medios físicos técnicos, que permiten hacer uso diferenciado de la fuerza, sin llegar al despliegue de la fuerza letal.

3. **Armas de fuego: Según el decreto 2535 de 1993** “Por el cual se expiden normas sobre armas municiones y explosivos” se entiende por arma el instrumento fabricado con el propósito de producir amenaza, lesión o muerte a una persona. Las armas de fuego son las que emplean como agente impulsor del proyectil la fuerza creada por expansión de los gases producidos por la combustión de una sustancia química.

Solo podrá hacer uso de las armas de fuego en defensa propia o de otras personas, en caso de peligro inminente de muerte o lesiones graves, o con el propósito de evitar la comisión de un delito particularmente grave que entrañe una seria amenaza para la vida. En todo caso, su empleo estará cobijado por el marco jurídico del uso de la fuerza y la reglamentación vigente. (...)

De acuerdo con lo anterior, es claro que la Policía Nacional, en ejercicio de la actividad de policía cumple funciones de naturaleza preventiva y no represiva. En este sentido, como ya se dijo, las actuaciones preventivas o correctivas de la institución siempre deben estar sujetas al principio de legalidad, razonabilidad y proporcionalidad, con el ánimo de garantizar en todo momento los derechos de los ciudadanos y no reprimir o sancionar determinadas conductas.

Así pues, es evidente que el uso de la fuerza reactiva es una medida excepcional a la que pueden recurrir los uniformados de la Policía Nacional en determinados eventos, únicamente, cuando sea indispensable para preservar el orden público en beneficio de las libertades y derechos de los ciudadanos, lo cual no puede traducirse en una limitación absoluta de los mismos.



**Radicado:** 11001-03-15-000-2021-02367-00  
**Demandante:** Jeimmy Acuña Naranjo  
**Demandado:** Presidencia de la República y otros  
**Acción de Tutela – Fallo de Primera Instancia**

De esta manera, se concluye que el uso de la fuerza es un mecanismo al que puede acceder la Policía Nacional para atender y controlar situaciones de alteración del orden público, cuyos límites radican en los principios de legalidad, necesidad, racionalidad y proporcionalidad, dentro del marco de la constitución y la ley, para garantizar el ejercicio de los derechos y libertades públicas. Por consiguiente, toda actuación contraria a tales principios se considera como un uso excesivo de la fuerza y abuso de autoridad.

## **12. Pronunciamientos jurisprudenciales.**

Recientemente, la nación colombiana ha avizorado el estallido de una inusual inconformidad ciudadana, marcada por la masiva reivindicación de derechos de contenido social, que se ha traducido en importantes movilizaciones, protestas y paros, promovidos por diversas organizaciones sociales y grupos de ciudadanos.

En los últimos dos años, la movilización pacífica por parte de la ciudadanía ha sido el común denominador en todos los escenarios en los cuales se ha promovido el ejercicio del derecho a la protesta y la libertad de expresión; no obstante, algunos eventos han sido perturbados por la violencia de unos pocos, las actividades vandálicas y el uso excesivo de la fuerza por parte de la Policía Nacional.

Frente a estas situaciones, desde distintos ejercicios de la ciudadanía activa, se han promovido acciones constitucionales tendientes a garantizar por vía judicial el derecho de manifestación, protesta, convivencia pacífica y a poner límites al desmedido uso de la fuerza, por parte de las autoridades militares y de policía.

En ese sentido, considera la Sala que resulta ser pertinente traer a colación los diversos antecedentes jurisprudenciales que se han generado por las distintas autoridades judiciales que han venido actuando como jueces constitucionales en los asuntos mencionados.

Es así como, la Corte Suprema de Justicia – Sala de Casación Civil, con relación al uso de la fuerza por parte de la Policía Nacional, mediante sentencia de tutela de 23 de 22 de septiembre de 2020, STC7641-2020, radicado N° 11001-22-03-000-



**Radicado:** 11001-03-15-000-2021-02367-00  
**Demandante:** Jeimmy Acuña Naranjo  
**Demandado:** Presidencia de la República y otros  
**Acción de Tutela – Fallo de Primera Instancia**

2019-02527-02 analizó la intervención de la fuerza pública en recientes manifestaciones ciudadanas, evidenciando que ha generado una problemática nacional en la medida en que las actuaciones de la institución policial, en no pocas ocasiones, se desarrolló de manera violenta, arbitraria y desproporcionada.

En dicha providencia *“La Corte señala explícitamente que la protesta intolerante y violenta, no pacífica, que aboga por el discurso y la apología al odio, a la hostilidad, que patrocina la propaganda a favor de la guerra, que propende por el odio nacional, racial, religioso, y por la discriminación, o que incite a la pornografía infantil, al delito o al genocidio, no están protegidas por la Constitución Nacional”.*

Así pues, luego de analizar distintos eventos ocurridos en algunas ciudades del país, previamente denunciados por los sujetos afectados, la Corte constató que existían elementos comunes de equivocado uso de la fuerza para controlar las movilizaciones, por parte de los miembros de la Policía Nacional. Al respecto, dijo: *“Se infiere de lo escrutado constitucionalmente, por la comprobación de lesiones físicas a manifestantes y por la conducta de algunos agentes de la policía y en el ESMAD que, hay falencias e incapacidad en las instituciones encargadas de mantener el orden público interno, para usar, de forma racional y moderada, las armas de la República, al punto que generan un temor fundado para quienes desean manifestarse pacíficamente”.*

En virtud de lo anterior, el fallo de tutela resaltó que *“una de las obligaciones del Estado es proteger la libertad de expresión, de crítica y de opinión, aspectos que constituyen una conducta legítima de disenso social, siempre y cuando no se busque hacer propaganda por la guerra y el vandalismo, cuando no se pretende hacer apología del odio, de la violencia, del delito y, en general, de la violencia como forma de solucionar los problemas”.*

De igual manera destacó que *“Una Nación que busca recuperar y construir su identidad democrática no puede ubicar a la ciudadanía que protesta legítimamente en la dialéctica amigo–enemigo; izquierda y derecha, buenos y malos, amigos de la paz y enemigos de la paz, sino como la expresión política que procura abrir espacio para el diálogo, el consenso y la reconstrucción no violenta del Estado Constitucional de Derecho”.*

En este orden, para la Corte Suprema de Justicia consideró:

*“(…) La evaluación conjunta de todos los elementos de convicción relacionados con cada uno de los cargos endilgados a las autoridades recriminadas, revela un interés de los enjuiciados dirigido a menoscabar el derecho legítimo de los ciudadanos a manifestarse pública y pacíficamente contra las actividades del Gobierno.*



**Radicado:** 11001-03-15-000-2021-02367-00  
**Demandante:** Jeimmy Acuña Naranjo  
**Demandado:** Presidencia de la República y otros  
**Acción de Tutela – Fallo de Primera Instancia**

Si bien algunas personas, a sabiendas del riesgo que implicaba estar expuestos a las actividades descontroladas del ESMAD, hicieron uso de sus derechos, saliendo a las calles como se lo permite la ley, la Constitución y los demás instrumentos internacionales, ello no significa que tal prerrogativa no fuese lesionada.

Hubo, además, quienes, sin ser parte de las protestas fueron arbitraria y brutalmente maltratados por la fuerza pública y, en otros casos, se presentaron lesiones a los manifestantes y, según los reportes, uno de ellos murió por el uso inadecuado y desproporcional de la fuerza<sup>92</sup>.

Para la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia, lo advertido en el caso concreto, revela serios problemas en cuanto a:

“(i) La falta de una Ley Estatutaria que desarrolle los alcances y limitaciones de la fuerza pública, su direccionamiento centralizado o descentralizado, su naturaleza y el juzgamiento de sus conductas, cuando se ejerce el derecho fundamental a la protesta pacífica.

(ii) La violación sistemática de tal prerrogativa por parte de la fuerza pública, en especial, del ESMAD, y la amenaza real que esa institución supone para esa garantía superlativa.

(iii) La incapacidad de los accionados de mantener una postura neutral frente a las manifestaciones de las personas y sus garantías a la libertad de expresión y de reunión.

(iv) Los estereotipos arraigados contra quienes disienten de las políticas del Gobierno Nacional.

(v) Allanamientos masivos, por parte de la Fiscalía General de la Nación, a los domicilios y residencias de quienes tienen interés legítimo en participar de las protestas.

(vi) Desatención a las obligaciones convencionales del Estado respecto de los Derechos Humanos.

(vii) Ausencia de vigilancia y control de las actuaciones de las autoridades demandadas, en relación el derecho de reunión.

(viii) El vacío que supone como institución del ESMAD que no es capaz de garantizar el orden sin violar las libertades y los derechos de los ciudadanos a disentir, pues tampoco hace un uso adecuado de las armas de dotación asignadas.

(ix) La ausencia de resultados verificables de los cursos de formación en derechos humanos, ordenados respecto de los miembros de la fuerza pública, no sólo por el Consejo de Estado sino, además, por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en múltiples decursos donde ha sido condenado el Estado por el ejercicio excesivo y arbitrario de sus agentes<sup>93</sup>.

(x) El uso inadecuado de instrumentos legales de la Policía Nacional para justificar detenciones ilegales arbitrarias contra ciudadanos.

(xi) La inapropiada delegación de “*función de policía*” del Ministerio de Defensa Nacional, para las entidades que realizan las “*actividades de policía*”, evidenciada en el Decreto 4222 de 23 noviembre de 200682, en donde se facultó al director de la policía, reglamentar en las

<sup>92</sup> Caso Dilan Cruz Medina.

<sup>93</sup> Corte IDH, Corte IDH, Caso Valle Jaramillo y otros Vs. Colombia, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de noviembre de 2008. Serie C No. 192, párrs. 227 a 239, Caso Manuel Cepeda Vargas Vs. Colombia, Excepciones preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de mayo de 2010. Serie C No. 213, párrs. 214 a 241, Caso Vélez Restrepo y familiares Vs. Colombia, Excepción preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 3 de septiembre de 2012. Serie C No. 248, párrs. 259 a 29, Caso Masacre de Santo Domingo Vs. Colombia, Excepciones preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de noviembre de 2012. Serie C No. 259, párrs. 295 a 323, Caso de las Comunidades Afrodescendientes Desplazadas de la Cuenca del Río Cacarica (Operación Génesis) Vs. Colombia, Excepciones preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de noviembre de 2013. Serie C No. 270, párrs. 420 a 461, entre otros.



**Radicado:** 11001-03-15-000-2021-02367-00  
**Demandante:** Jeimmy Acuña Naranjo  
**Demandado:** Presidencia de la República y otros  
**Acción de Tutela – Fallo de Primera Instancia**

resoluciones 02903 de 23 de junio de 2017 y 03002 del 29 de junio de 2017, el uso de la fuerza en manifestaciones y protestas. (...)

Con base en el análisis expuesto, la Corte Suprema de Justicia resolvió revocar la sentencia impugnada (providencia de 23 de abril de 2020 proferida por Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá – Sala Civil), accediendo, en su lugar, al amparo de los derechos “a la protesta pacífica, participación ciudadana, vida, integridad personal, debido proceso, *“no ser sometidos a desaparición forzada”*, y a las libertades de expresión, reunión, circulación y movimiento” de los accionantes. En consecuencia, dispuso:

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

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

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

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

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

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

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

Para tal efecto, se hará énfasis en conjurar, prevenir y sancionar la (i) intervención sistemática, violenta y arbitraria de la fuerza pública en manifestaciones y protestas; (ii) *“estigmatización”* frente a quienes, sin violencia, salen a las calles a cuestionar, refutar y



**Radicado:** 11001-03-15-000-2021-02367-00  
**Demandante:** Jeimmy Acuña Naranjo  
**Demandado:** Presidencia de la República y otros  
**Acción de Tutela – Fallo de Primera Instancia**

criticar las labores del gobierno; (iii) uso desproporcionado de la fuerza, armas letales y de químicos; (iv) detenciones ilegales y abusivas, tratos inhumanos, crueles y degradantes; y (v) ataques contra la libertad de expresión y de prensa.

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

#### Protocolo de acciones preventivas

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

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

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

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

#### Protocolo de acciones concomitantes

Al momento de realizar el despliegue de la autoridad, los agentes estatales, en la medida de lo posible, deben implementar un procedimiento verificable que evalúe la situación y un plan de acción previo a su intervención. De tal forma, los operativos policiales deben estar dirigidos a la contención o restablecimiento del orden, y no a la privación de la vida o agresiones injustificadas.

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

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

#### Protocolo de acciones posteriores

Del mismo modo, debe implementarse procedimientos que verifiquen la legalidad y/o proporcionalidad del uso de la fuerza letal ejercida por agentes estatales, así como de las órdenes de la cadena de mando relacionados con el hecho. En efecto, una vez que se tenga conocimiento de que sus agentes de seguridad hicieron uso de armas letales o no letales, causando daños a la vida e integridad de las personas, deberá iniciarse inmediatamente, y dentro de un plazo que no supere los seis (6) meses contados a partir del suceso, al margen de las investigaciones a que haya lugar, la obligación de proveer una explicación pública satisfactoria y convincente de lo sucedido y desvirtuar las alegaciones sobre su responsabilidad, mediante elementos probatorios adecuados.



**Radicado:** 11001-03-15-000-2021-02367-00  
**Demandante:** Jeimmy Acuña Naranjo  
**Demandado:** Presidencia de la República y otros  
**Acción de Tutela – Fallo de Primera Instancia**

Tal procedimiento será acompañado por redes de veeduría ciudadana, mandatarios regionales, locales, y órganos de control.

Al señalado estatuto se le hará pedagogía nacional, es decir, se enseñará y divulgará a todos los colombianos.

c. De los avances para el cumplimiento de lo antes ordenado, el Gobierno Nacional – Presidente de la República deberá rendir, de manera directa a la Sala Civil del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, un informe quincenal, claro, detallado y exhaustivo del desarrollo de las negociaciones hasta la emisión del correspondiente acto administrativo.

**SEXTO: ORDENAR** a la Policía Nacional, Fiscalía y Procuraduría General de la Nación que, dentro de los treinta (30) días siguientes a la notificación de este fallo, expidan un protocolo que permita a los ciudadanos y organizaciones defensoras de derechos humanos y entidades vinculadas a las Naciones Unidas, realizar verificaciones en casos de capturas y traslado de personas, durante el desarrollo de cualquier clase de mitin, reunión o acto de protestas.

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

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

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

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

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

Ahora bien, con base en la *ratio decidendi* y los criterios adoptados en la sentencia de tutela expedida por la Corte Suprema de Justicia, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 03 de 2021, al tiempo que otras autoridades judiciales han proferido diversas decisiones sobre la materia; las cuales se procede a relacionar.



Radicado: 11001-03-15-000-2021-02367-00  
Demandante: Jeimmy Acuña Naranjo  
Demandado: Presidencia de la República y otros  
Acción de Tutela – Fallo de Primera Instancia

**Providencias adoptadas en sede de tutela con base en los criterios adoptados por la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia – sentencia STC7641-2020 de 22 de septiembre de 2020 y en el Decreto 03 de 2021 expedido por mandato de dicha providencia.**

En primer término, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca<sup>94</sup>, mediante sentencia de tutela de 5 de octubre de 2020, analizó el alcance y presupuestos para el uso de legítimo de la fuerza por parte de la Policía Nacional en las manifestaciones públicas y, luego de evidenciar algunos excesos por algunos integrantes de la institución, decidió amparar los derechos fundamentales a la vida, libertad de expresión y a manifestarse públicamente en las protestas sociales de los accionantes<sup>95</sup>. En consecuencia ordenó lo siguiente:

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

***TERCERO: ACOJÁNSE LAS ÓRDENES** impartidas por la **SALA DE CASACIÓN CIVIL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA** en la sentencia **STC7641-2020** de 22 de septiembre anterior dentro del expediente de tutela Radicado nro. 11001-22-03-000-2019-02527-02, fallo que hace parte integral de la presente sentencia de tutela en lo que tiene relación con las decisiones adoptadas para la elaboración del **PROTOCOLO** que han de seguir y cumplir los miembros de las fuerzas armadas durante el desarrollo de las manifestaciones y protestas públicas con el respeto y garantía a la protesta pacífica como un ejercicio legítimo de los derechos de reunión, manifestación pública y pacífica, libertad de asociación, libre circulación, a la libre expresión, libertad de conciencia, a la oposición y a la participación, inclusive de quienes no participan en la protesta pacífica.*

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

<sup>94</sup> Acción de Tutela con radicado N° 25000231500020200270000. M.P. Nelly Yolanda Villamizar de Peñaranda

<sup>95</sup> Valentina Arboleda García y Diego Alejandro Huerfano Miranda



**Radicado:** 11001-03-15-000-2021-02367-00  
**Demandante:** Jeimmy Acuña Naranjo  
**Demandado:** Presidencia de la República y otros  
**Acción de Tutela – Fallo de Primera Instancia**

Seguidamente, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca mediante providencia de 13 de octubre de 2020, adicionó de oficio el fallo de 5 de octubre de ese año, al considerar que si bien la sentencia fue explícita en establecer las condiciones y circunstancias que habilitan el uso de la fuerza durante las manifestaciones públicas, a partir de los parámetros definidos por la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia en la sentencia STC7641-2020 de 22 de septiembre de 2020, también es cierto que nada se dijo sobre la legítima defensa proporcional de los miembros de la Policía Nacional, mediante el uso de la fuerza, cuando los propios manifestantes o quienes en esas marchas se infiltran ponen en riesgo no solo la vida y la integridad física de quienes participan en las protestas y de las personas que se encuentran al paso, sino que también con armas contundentes y explosivos violentan los bienes de uso público y arremeten contra los establecimientos comerciales con el fin de apropiarse de mercancías y alimentos, alterando así el orden público.

Sobre el particular resaltó que se demostró que las protestas de los días 9 y 10 de septiembre de 2020 no se adelantaron en ejercicio del derecho de manifestación, toda vez que so pretexto del reclamo efectuado por un sector de la población, por la muerte de un ciudadano Javier Ordoñez, se iniciaron acciones al margen de la ley que no solo atentaron contra instalaciones de la Policía Nacional (CAI), sino que pusieron en peligro la vida de muchos policías y civiles, cuyo comportamiento no podría ser amparado por los jueces de tutela, porque el abuso del derecho constituye un ejercicio ilegítimo del derecho a manifestarse públicamente.

El Tribunal estimó necesario adicionar el fallo de tutela con el fin de salvaguardar el derecho a la vida y a la integridad física de los manifestantes y terceros, que con ocasión del desarrollo de las protestas puedan verse afectados; y conminó a los manifestantes para que en ejercicio de su legítimo derecho a manifestarse públicamente lo hagan de manera pacífica y velen porque cada uno de ellos respete no solo su derecho a la vida e integridad física, sino también el de los terceros ajenos a las protestas, al tiempo que deben cumplir con el deber de denunciar aquellas conductas al margen de la ley. Al respecto, revolió lo siguiente:

*“(…) PRIMERO: ADICIÓNASE el fallo del pasado 5 de octubre en el sentido de: 1) CONMINAR a los manifestantes para que en el ejercicio del derecho legítimo de manifestarse públicamente lo hagan de manera pacífica y velen porque cada uno de ellos respeten no solo su derecho a la vida y a su integridad física, sino para que salvaguarden*



**Radicado:** 11001-03-15-000-2021-02367-00  
**Demandante:** Jeimmy Acuña Naranjo  
**Demandado:** Presidencia de la República y otros  
**Acción de Tutela – Fallo de Primera Instancia**

*esos mismos derechos y los bienes de terceros ajenos a la protesta y cumplan con el deber de denunciar aquellas conductas al margen de la ley por quienes en desarrollo de las mismas ejercitan actos violentos que atentan contra el orden público; 2) **SALVAGUARDAR** el derecho a la vida y a la integridad física de los manifestantes y de los terceros que con ocasión del desarrollo de las mismas puedan llegar a verse afectados como consecuencia de las agresiones físicas que puedan llegar a recibir por parte de los mismos manifestantes o por personas infiltradas, eventos en los cuales de acuerdo con lo previsto en la ley como en los distintos fallos judiciales es legítima la intervención de la fuerza pública en los términos del respectivo protocolo que al efecto se establezca para guardar la proporcionalidad del uso de la fuerza y ante la absoluta necesidad por la gravedad de la situación como por la intensidad y peligrosidad de la amenaza; la forma de proceder del individuo, las condiciones del entorno, y los medios de los que dispone el funcionario para abordar la situación específica (...)*".

Las anteriores decisiones fueron confirmadas, en todos sus aspectos, por el Consejo de Estado – Sección Primera, mediante sentencia de 18 de febrero de 2021<sup>96</sup>.

Por otra parte, el Tribunal Administrativo de Santander, mediante sentencia de 17 de junio de 2021<sup>97</sup>, amparó los derechos fundamentales a la protesta pacífica, a la vida, a la integridad personal, libertad personal y debido proceso de los accionantes que estimó vulnerados por la Policía Nacional y el ESMAD, al considerar que el uso de la fuerza de su parte fue empleado como un mecanismo principal y no como último recurso, desconociendo las normas internacionales y nacionales que prohíben el uso de la fuerza durante las manifestaciones pacíficas, más concretamente el Código Nacional de Policía y en especial el Decreto 003 de 2021, toda vez que no se acreditó la implementación real y en campo de los protocolos dispuestos para el efecto.

El Tribunal precisó que si bien, las entidades accionadas y vinculadas habían acatado algunos protocolos previstos en el Decreto 003 de 2021, en momentos previos y concomitantes al paro nacional realizado el 28 de abril de 2021 y días siguientes, también es cierto que sus esfuerzos no habían sido suficientes, pues no se estableció que el acompañamiento a las manifestaciones hubiere sido una labor permanente, especialmente del Ministerio Público y la Defensoría del Pueblo, toda vez que el uso de la fuerza había sido la medida predilecta de la institucionalidad.

<sup>96</sup> Consejo de Estado, Sección Primera, Sentencia de 18 de febrero de 2021, radicados acumulados N° 25000-23-15-000-2020-02700-01 y 25000-23-15-000-2020-02694-00, Accionante: Valentina Arboleda García y otro. Demandado Presidencia de la República y otros, CP. Nubia Margoth Peña Garzón.

<sup>97</sup> Radicado N° 68001233300020210041100. Accionante: Grupo de Litigio Estratégico Carlos Gaviria Díaz, M.P. Solange Blanco Villamizar



**Radicado:** 11001-03-15-000-2021-02367-00  
**Demandante:** Jeimmy Acuña Naranjo  
**Demandado:** Presidencia de la República y otros  
**Acción de Tutela – Fallo de Primera Instancia**

En virtud de lo anterior, el Tribunal Administrativo de Santander dispuso:

**Segundo. Como consecuencia** de lo anterior, Ordenar al **Departamento de Santander, los municipios de Bucaramanga, Floridablanca, Girón y Piedecuesta, las personerías municipales de Bucaramanga, Floridablanca, Girón y Piedecuesta, la Defensoría Regional de Santander y la Procuraduría Regional de Santander**, que dentro de los treinta (30) días siguientes a la notificación de este fallo y con fundamento en el Decreto 003/2021, implementen un protocolo que reglamente las obligaciones de las diferentes entidades antes, durante y después de las manifestaciones pacíficas, por lo que deberán:

**a) Realizar** acompañamiento durante las próximas manifestaciones convocadas por los diferentes sectores y las que surjan con posterioridad en el ejercicio del derecho de manifestación pacífica en las ciudades de cada jurisdicción, verificando que se respete el derecho a la vida, integridad personal, derecho a la manifestación pacífica de los marchantes.

**b) Concertar** el diálogo y la mediación con los manifestantes, cuando se vea alterado el orden público, antes de que los agentes del estado hagan uso de los elementos no letales durante las manifestaciones en las ciudades, tal y como lo prevé los arts. 2 ,14 y 28 del Decreto No. 003 de 2021.

**Tercero. Ordenar a la Policía Nacional – Comandante de la Policía Metropolitana de Bucaramanga**, que dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de este fallo:

**a) Garantizar**, en uso de sus facultades y en cumplimiento de sus deberes legales y constitucionales en todo momento, que los efectivos de la policía en la ciudades en que se hace presencia en el marco de las manifestaciones pacíficas que se adelanten y que se encuentren bajo su mando, en el evento que de manera excepcional, deban hacer uso de la fuerza, lo hagan de manera planeada, limitada y proporcional a la agresión, de manera focalizada y no de manera indiscriminada sobre todas las personas que hagan parte de una protesta pacífica, siempre velando por la garantía de los derechos humanos y fundamentales de los ciudadanos.

**b) Acompañar** durante las próximas manifestantes convocadas por los diferentes sectores sociales y las que surjan con posterioridad en ejercicio del derecho de manifestación pacífica en las ciudades que se encuentren bajo su jurisdicción, garantizando y respetando el derecho de manifestación pacífica, libertad de expresión, vida e integridad de la ciudadanía tanto marchante como no marchante.

**c) Garantizar** que todos los efectivos policiales que hacen parte del Departamento de Policía de Santander, independientemente de la dependencia o del grupo al que pertenezcan al interior de la institución, porten de manera visible y adecuada su chaleco, placas, casco y demás signos distintivos que permitan la identificación de cada uno de los agentes estatales, sin importar si están o no en servicio activo, siempre que estén portando el uniforme de la institución.

**d) Garantizar** en aquellos casos comprobados de comisión de conductas delictivas que no hagan parte de las marchas y protestas pacíficas y no violentas en el Departamento de Santander los miembros de la fuerza pública después de aprender a las personas comprometidas en tales actos, deben proceder a ponerlos a disposición de la autoridad competente, es decir ante la fiscalía o un juez de garantías, según sea el caso.

**e) Garantizar** que los miembros de la policía bajo su mando se abstengan de usar elementos letales en la intervención de protestas, respetando el derecho a la vida, integridad personal y los derechos humanos de los marchantes como no marchantes.

**f) En el evento de que se presenten alteraciones del orden público**, y se deba utilizar la fuerza, armas, elementos y dispositivos no letales, deberán los miembros de la policía, aplicar los principios de proporcionalidad, necesidad, razonabilidad y legalidad, tal y como lo prevén las normas internacionales y nacionales, específicamente el art 32 Decreto No. 003 de 2021 y artículos 10 numeral 11, y 166 de la Ley 1801 de 2016. Así mismo, deberán aplicar la fuerza de manera focalizada, no sobre la multitud, identificando quienes son los causantes de los desórdenes o actos vandálicos dentro de las manifestaciones y publicará los nombres completos con cédula en aras de que no se deslegitime la manifestación pacífica.

**g) Capacitar** a los miembros de la Policía Metropolitana de Bucaramanga y el ESMAD en ética y derechos humanos, principios básicos sobre el uso de la fuerza, Código de Conducta



**Radicado:** 11001-03-15-000-2021-02367-00  
**Demandante:** Jeimmy Acuña Naranjo  
**Demandado:** Presidencia de la República y otros  
**Acción de Tutela – Fallo de Primera Instancia**

para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, empleo de armas y dispositivos menos letales, especialmente la del lanza cohetes Venom, en el conocimiento y entendimiento del Decreto 003 de 2021 y la jurisprudencia de las Altas Cortes relativas al derecho fundamental de la protesta pacífica y no violenta en Colombia a las que se ha hecho referencia en esta providencia, para que actúen como agentes de paz y garanticen el derecho a la vida e integridad personal de los marchantes y no marchantes y así evitar el uso desproporcionado de las armas durante las manifestaciones pacíficas en el Área Metropolitana de Bucaramanga.

**h) Elaborar** informes a los superiores por parte de los miembros de la policía que hagan acompañamiento en las protestas pacíficas sobre las acciones desarrolladas durante las manifestaciones adelantadas en la ciudad, así como señalar el nombre completo e identificación de los capturados y el procedimiento que le adelantaron.

**Cuarto. Ordenar a las personerías municipales de Bucaramanga, Floridablanca, Girón y Piedecuesta, la Defensoría Regional de Santander y la Procuraduría Regional de Santander**, que, en cumplimiento de sus funciones legales, constitucionales y reglamentarias, antes, durante y después de las manifestaciones pacíficas, que dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de este fallo:

**a) Soliciten** al Comandante de la Policía Metropolitana de Bucaramanga, el listado de los comandantes o jefes de unidad del personal asignado, el tipo de armas, elementos y dispositivos no letales que se emplearán con sus respectivos seriales de identificación en las manifestaciones y protestas que se convoquen y que surjan en ejercicio del derecho de manifestación pacífica y no violenta en el Área Metropolitana de Bucaramanga.

**b) Verifiquen** en las instalaciones policiales o militares el tipo de armas, elementos y dispositivos no letales que se emplearán con sus respectivos seriales de identificación que se usaran en el acompañamiento de las manifestaciones y protestas que se convoquen y las que surjan en ejercicio del derecho de manifestación pacífica en el área metropolitana de Bucaramanga, con el fin de corroborar si están cumpliendo con el informe previo.

**Quinto. Conminar a la Fiscalía Seccional de Santander y Procuraduría Regional de Santander**, para que de manera celeré, prevalente y especial realicen las investigaciones penales y disciplinarias por los posibles hechos delictivos y de abuso de poder de los servidores públicos acaecidos en el marco de las protestas desarrolladas desde el día 28 de abril de 2021 y siguientes en el área metropolitana de Bucaramanga, con la finalidad de que los acciones penales y disciplinarias no prescriban.

**Sexto. Conminar a los ciudadanos protestantes** en el área metropolitana de Bucaramanga, para que en el ejercicio del derecho legítimo a manifestarse públicamente lo realicen de manera pacífica y velen por garantizar los derechos a la vida e integridad física y los derechos de ellos y de los bienes de los terceros ajenos a las protestas. (...).

De otra parte, la Sala llama la atención respecto de la utilización por parte de la Policía Nacional – ESMAD, de armas de disuasión que en su accionar no discriminan a sus objetivos, tal como el lanzador de cohetes múltiple eléctrico, denominado “Venom”; razón por la cual considera que merece la pena hacer una reseña de las decisiones judiciales que se han emitido en este aspecto en particular.

#### Pronunciamientos frente al lanzador múltiple eléctrico “Venom”.

El Juzgado Décimo Administrativo Mixto de Popayán<sup>98</sup>, mediante sentencia de tutela de 2 de junio de 2021, amparó los derechos fundamentales a la vida, integridad física y personal, seguridad personal, convivencia pacífica, la paz, la

<sup>98</sup> Juzgado Décimo Administrativo Mixto de Popayán, Sentencia de 2 de junio de 2021, radicado N° 19001-33-33-010-2021-00085-00 ACUMULADO AL PROCESO 1900133-33-010-2021-000089-00, Accionante: Andrés Mauricio Niño y otro.



**Radicado:** 11001-03-15-000-2021-02367-00  
**Demandante:** Jeimmy Acuña Naranjo  
**Demandado:** Presidencia de la República y otros  
**Acción de Tutela – Fallo de Primera Instancia**

salud y medio ambiente de los señores Andrés Mauricio Niño y Carlos Esteban Amaya Becerra, vulnerados por la Policía Metropolitana de Popayán - Dirección De Seguridad Ciudadana (DISEC) y el Escuadrón Móvil Antidisturbios (ESMAD), al evidenciar que los integrantes de la institución estaba haciendo uso irregular e inadecuado, con desconocimiento de los protocolos definidos por la entidad y por el mismo fabricante, del lanzador múltiple eléctrico “Venom”, toda vez que se estaba empleado desde el suelo y no sobre una superficie a determinada altura; lo cual había causado lesiones de consideración a los protestantes y se le relacionaba con el caso de la muerte de un joven en las jornadas de manifestaciones suscitadas desde el 28 de abril de 2021 en la ciudad de Popayán. Razón por la cual dispuso lo siguiente.

“(…) **SEGUNDO.-** Como consecuencia, se **ORDENARÁ** a la **POLICIA METROPOLITANA DE POPAYAN-DIRECCION DE SEGURIDAD CIUDADANA (DISEC) - ESCUADRON MOVIL ANTIDISTURBIOS (ESMAD)** que una vez notificadas de la presente providencia, **SUSPENDAN** de manera inmediata el uso del lanzador múltiple eléctrico denominado VENOM en la ciudad de Popayán, en cualquier espacio, hasta tanto:

**a) SE ELABORE UN PROTOCOLO** específico para el uso del dispositivo VENOM, en el que se plasme la forma correcta de manipularlo, es decir, en plataformas tales como vehículos terrestres o plataformas no tripuladas **y no desde el suelo**, así esté soportado sobre un trípode, a fin de evitar que sea disparado de forma directa sobre la humanidad de los marchantes, además que debe usarse como última ratio para garantizar el restablecimiento del orden público, tal y como lo prevé el art 20 del Decreto 003 de 2021. La elaboración del protocolo deberá ajustarse a las condiciones que establece, con carácter general, el Derecho Internacional Humanitario, la normatividad internacional y nacional sobre el uso de armas no letales. Teniendo en cuenta las recomendaciones que sobre su uso hace el fabricante y los lineamientos dados en la presente providencia.

**b) SE CAPACITE** e instruya a todos los efectivos que hacen parte del Escuadrón Móvil Antidisturbios de la ciudad de Popayán, con fundamento en el protocolo que para tal efecto se expedirá, en el correcto uso del lanzador múltiple eléctrico VENOM, de tal forma que la institución los acredite como personas idóneas para la manipulación, uso y accionar del arma no letal en momentos que se requiera dispersar gran cantidad de personas en aras de restablecer el orden público.

Acreditado el cumplimiento de las dos órdenes antecedentes, se podrá volver a utilizar el lanzador múltiple eléctrico en la ciudad de Popayán, pues solo así se podrá garantizar que el artefacto es no letal no solo por su denominación y clasificación sino también porque su uso así lo corrobora.

**TERCERO.-** El Alcalde de Popayán Juan Carlos López Castrillón, o quien haga sus veces, en su calidad de primera autoridad de policía del municipio, deberá **SUPERVISAR Y GARANTIZAR** que el lanzador múltiple eléctrico VENOM, no se usará en la ciudad de Popayán, hasta tanto la Policía Metropolitana de Popayán cumpla con la elaboración del protocolo y la capacitación a la que se hace referencia en el numeral anterior. Una vez cumplida la orden en los estrictos términos dados en esta providencia, el Señor Alcalde **AUTORIZARÁ** el levantamiento de la suspensión del uso del dispositivo VENOM y podrá ser usado nuevamente.

**CUARTO.-** La Personería Municipal de Popayán, la Procuraduría Regional del Cauca, la Defensoría del Pueblo Regional del Cauca, en su calidad de organismos de control y en cumplimiento de sus funciones legales, constitucionales y reglamentarias, **DEBERÁN**



**Radicado:** 11001-03-15-000-2021-02367-00  
**Demandante:** Jeimmy Acuña Naranjo  
**Demandado:** Presidencia de la República y otros  
**Acción de Tutela – Fallo de Primera Instancia**

verificar que el dispositivo VENOM no sea usado en la ciudad de Popayán, hasta tanto la Policía Metropolitana de Popayán cumpla con la elaboración del protocolo y la capacitación de los miembros del ESMAD de la ciudad, que se le ordenó en la presente providencia.

Una vez el Alcalde de Popayán determine que se puede volver a usar el lanzador eléctrico VENOM en la ciudad, **DEBERÁN** vigilar que se haga en la práctica un uso correcto del mismo, es decir que se cumpla el protocolo expedido para su manejo y que los miembros de la Policía que lo manipulen acrediten su idoneidad.

En el evento de que no se realice dicho procedimiento como se indicó con antelación, deberán reportarlo a la Procuraduría Regional Cauca para que inicie las investigaciones disciplinarias correspondientes por el indebido uso de dicho artefacto. (...)"

Por su parte, el Tribunal Administrativo del Cauca (radicado N° 19001-33-33-010-2021-00085-01) en su rol de juez de segunda instancia, mediante providencia de 8 de julio de 2021, confirmó parcialmente el fallo del mencionado juzgado, en tanto revocó los numerales segundo y tercero y, la adicionó en el sentido de:

“(...) **ORDENAR** a la Dirección de Seguridad Ciudadana de la Policía Nacional y a la Policía Metropolitana de Popayán que, además de cumplir con las normas establecidas dentro del ordenamiento jurídico para el efecto, se ejecuten las siguientes actuaciones:

- El uso del lanzador múltiple eléctrico “VENOM”, en todos los casos, deberá ser precedido de la autorización del comandante de la Policía Metropolitana de Popayán como superior jerárquico del comandante de la sección del dispositivo especializado antidisturbios quien, a su vez, deberá cumplir de manera diligente los mecanismos de supervisión establecidos, de modo tal que quienes operen dicho elemento sean plenamente identificables y se imponga acatamiento de los presupuestos legales y constitucionales.
- La autorización al comandante de la sección del dispositivo especializado antidisturbios para el uso del lanzador múltiple eléctrico “VENOM”, por parte del comandante de la Policía Metropolitana de Popayán como superior jerárquico, sin perjuicio del cumplimiento de los demás aspectos establecidos en la norma para el uso de la fuerza podrá otorgarse cuando se le comunique que los otros elementos menos letales resultaran ineficaces para el logro del objetivo legal.
- Previo al inicio de las operaciones con el lanzador múltiple eléctrico “VENOM”, el comandante de la sección del dispositivo especializado antidisturbios deberá dar aviso al puesto de mando unificado, de la locación donde va a ser accionado.
- La utilización del dispositivo lanzador múltiple eléctrico “VENOM”, deberá realizarse por personal idóneo, entrenado, capacitado para su operación y capacitado en derechos humanos.
- El lanzador múltiple eléctrico “VENOM”, podrá accionarse desde las distintas plataformas dispuestas para el efecto entre ellas, el trípode, eso sí sin alterar la trayectoria de los cañones con la inadecuada operación del elemento, sin dirigirlo directamente hacia la población que se pretende intervenir y desde una distancia que no comprometa de manera grave la integridad física de esta población.
- En los términos del numeral 4 del artículo 8 de la Resolución n° 01719 del 31 de mayo de 2021, de manera previa y concomitante a la utilización del dispositivo lanzador múltiple eléctrico “VENOM”, en la ciudad de Popayán en todos los casos el Escuadrón Móvil Antidisturbios deberá realizar el registro fílmico de la intervención policial.
- El dispositivo lanzador múltiple eléctrico “VENOM” en ningún caso, deberá ser utilizado como un arma de energía dirigida. (...)"



**Radicado:** 11001-03-15-000-2021-02367-00  
**Demandante:** Jeimmy Acuña Naranjo  
**Demandado:** Presidencia de la República y otros  
**Acción de Tutela – Fallo de Primera Instancia**

En contraste con lo anterior, recientemente, el Tribunal Superior de Bogotá – Sala Penal, mediante sentencia de 28 de junio de 2021 consideró que de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 18, numeral 4, literal a, de la Resolución número 02903 del 23 de junio de 2017, el lanzador múltiple eléctrico “Venom” está catalogado como un dispositivo menos letal, que no produce un impacto directo a la ciudadanía. Así, para el caso de Bogotá, la parte actora no demostró que en las recientes manifestaciones llevadas en dicha ciudad se haya utilizado lanzador múltiple eléctrico “Venom” sin agotar antes la vía del diálogo, interlocución, la mediación y el antelado aviso, como lo dispone la normatividad vigente (Decreto 03 de 2021), pues lo sucedido en la ciudad de Popayán no puede ser traídos a colación para generalizar que por parte de la Fuerza Pública se abusó de su utilización.

Con base en lo anterior, el Tribunal Superior de Bogotá – Sala Penal, concluyó que no había argumentos probatorios y jurídicos suficientes para suspender la utilización del lanzador múltiple eléctrico “Venom”, como lo pretendía la accionante. Razón por la cual negó las pretensiones de la tutela.

### **13. Hechos probados**

Es un hecho de público conocimiento que a partir del día 28 de abril de 2021 se dio inicio a un conjunto de manifestaciones públicas desarrolladas en las principales ciudades del país en el marco del paro nacional, a través de las cuales se expresaba la inconformidad frente algunas acciones promovidas por el Gobierno Nacional, constituyendo así un hecho notorio conforme lo previsto en el art. 167 del CGP.

Los accionantes en los escritos de tutela, manifiestan que en medio de estas manifestaciones públicas la Policía Nacional con sus integrantes y el ESMAD ha intervenido, haciendo uso de la fuerza, para dispersar a los manifestantes. Para acreditar estos sucesos, los tutelantes allegaron<sup>99</sup> reportajes y cubrimientos periodísticos, así como enlaces de direcciones de internet correspondientes a artículos de prensa, en donde se realiza el registro noticioso con medios escritos y audiovisuales, evidenciando la presencia de miembros de la fuerza pública en

---

<sup>99</sup> Archivos digitales y enlaces ubicados en el acápite de pruebas de las demandas de tutelas. Con relación a los videos la demanda de tutela con radicado 2021-02448-00 adjuntó el siguiente enlace [https://drive.google.com/drive/folders/1xipLLfSc5VVA\\_zu7O3qrm4XwEWMOfGj](https://drive.google.com/drive/folders/1xipLLfSc5VVA_zu7O3qrm4XwEWMOfGj)



**Radicado:** 11001-03-15-000-2021-02367-00  
**Demandante:** Jeimmy Acuña Naranjo  
**Demandado:** Presidencia de la República y otros  
**Acción de Tutela – Fallo de Primera Instancia**

situaciones de uso excesivo de la fuerza; puntualmente, con la utilización de armas de fuego e indebida identificación de los uniformados.

Las piezas probatorias se reseñan, así:

Tipo de Archivo	Fecha del Registro Reportado	Lo que se aprecia en la prueba
Video	Grabación de 2 de mayo de 2021	Se observa a un joven en la ciudad de Medellín agredido por un proyectil desconocido, luego cae al suelo lastimado.
	Grabaciones de 3 de mayo de 2021	Se observa en la ciudad de Cali a algunos miembros de la Policía Nacional empleando sus armas de fuego para disuadir algunas manifestaciones.
	Grabación de 1 de mayo de 2021	Se observa miembros de la Policía Nacional portando y usando armas de fuego, para repeler algunos disturbios en la ciudad de Bogotá
	Grabación de 3 de mayo de 2021	Se observa a un miembro de la Policía Nacional en motocicleta agrediendo a un transeúnte, y luego lo abandonar sin verificar su estado de salud.
	Grabación de 4 de mayo de 2021	Se observa a un miembro de la Policía Nacional agrediendo con su bastón policial agrediendo a servidor público de la Alcaldía de Cali (vestido con chaleco). También se advierte a otro integrante en el mismo hecho portando y desfundando su arma de fuego de dotación contra la población.
	Grabación de 4 de mayo de 2021	Se observa a un grupo de Policías en motocicleta persiguiendo a algunas personas en el sector residencial de Villa de la Loma – Kennedy - Bogotá
	Grabación de 4 de mayo de 2021	Se observa a un miembro de la organización privada, “Equipo Jurídico Pueblos” (abogado con chaleco) con lesiones en su rostro cargado y detenido por integrantes de la Policía Nacional en el Municipio de Piedecuesta Santander.
	Grabación de 4 de mayo de 2021	Se observa a un joven reducido en el suelo por miembros del ESMAD, mientras otro miembro de la Policía Nacional le intenta pasar su motocicleta por encima.
	Grabación de 4 de mayo de 2021	Se observa a algunos miembros de la Policía Nacional haciendo uso de sus armas de dotación oficial para disuadir a algunas personas en la localidad de Usme en la ciudad de Bogotá
	Grabación de 5 de mayo de 2021	Se observa en la ciudad de Valledupar a un integrante de la Policía Nacional disparando su arma de fuego de dotación oficial.
	Grabación de 5 de mayo de 2021	Se observa en la localidad de Engativá – Bogotá a algunos integrantes del ESMAD reducir a una persona y la agreden con una patada en el rostro, mientras se encuentra en el suelo.



**Radicado:** 11001-03-15-000-2021-02367-00  
**Demandante:** Jeimmy Acuña Naranjo  
**Demandado:** Presidencia de la República y otros  
**Acción de Tutela – Fallo de Primera Instancia**

Enlaces páginas de internet		
Tipo de Archivo	Lo que se aprecia	
Artículos de prensa registrados por medios nacionales e internacionales	A través de los artículos de prensa referidos por los accionantes se describen algunos hechos de agresiones por parte del personal de la Policía Nacional contra civiles en el marco de las manifestaciones públicas ocurridas a partir del 28 de abril de 2021.	<a href="https://www.elespectador.com/noticias/nacional/paro-nacional-en-pereira-una-tanqueta-del-esmad-arrolla-a-toda-velocidad-a-manifestantes/">https://www.elespectador.com/noticias/nacional/paro-nacional-en-pereira-una-tanqueta-del-esmad-arrolla-a-toda-velocidad-a-manifestantes/</a> <a href="https://www.semana.com/nacion/articulo/video-en-manizales-gases-del-esmad-generaron-panico-dentro-de-un-bus-de-transporte-publico/202114/">https://www.semana.com/nacion/articulo/video-en-manizales-gases-del-esmad-generaron-panico-dentro-de-un-bus-de-transporte-publico/202114/</a> <a href="https://www.elespectador.com/noticias/bogota/leidy-cadena-un-caso-de-ataque-a-los-ojos-durante-paro-nacional-en-bogota/">https://www.elespectador.com/noticias/bogota/leidy-cadena-un-caso-de-ataque-a-los-ojos-durante-paro-nacional-en-bogota/</a> <a href="https://www.elespectador.com/noticias/bogota/venom-el-arma-en-la-tanqueta-del-esmad-que-causo-panico-en-el-sur-de-bogota-en-el-paro-nacional/">https://www.elespectador.com/noticias/bogota/venom-el-arma-en-la-tanqueta-del-esmad-que-causo-panico-en-el-sur-de-bogota-en-el-paro-nacional/</a> <a href="https://www.msn.com/es-co/noticias/colombia/helic-c3-b3ptero-aterriz-c3-b3-en-colegio-de-bosa-durante-protestas/ar-BB1goEPH">https://www.msn.com/es-co/noticias/colombia/helic-c3-b3ptero-aterriz-c3-b3-en-colegio-de-bosa-durante-protestas/ar-BB1goEPH</a> <a href="https://www.infobae.com/america/colombia/2021/05/05/santiago-velez-profesor-que-habria-sido-atacado-por-esmad-en-medellin-se-recupera-de-una-fractura-en-el-ojo/">https://www.infobae.com/america/colombia/2021/05/05/santiago-velez-profesor-que-habria-sido-atacado-por-esmad-en-medellin-se-recupera-de-una-fractura-en-el-ojo/</a> <a href="https://www.msn.com/es-co/noticias/nacional/paro-nacional-denuncian-detenci%C3%B3n-de-defensor-de-derechos-humanos-en-piedecuesta/ar-BB1gmNBa">https://www.msn.com/es-co/noticias/nacional/paro-nacional-denuncian-detenci%C3%B3n-de-defensor-de-derechos-humanos-en-piedecuesta/ar-BB1gmNBa</a> <a href="https://www.nytimes.com/es/2021/05/05/espanol/protestas-policia-colombia.html">https://www.nytimes.com/es/2021/05/05/espanol/protestas-policia-colombia.html</a>

Adicionalmente, los accionantes relacionan la información registrada en la página web de la Organización No Gubernamental “Tembloros”, en la que se indica que entre el 28 de abril y el 3 de mayo de 2021 se reportaron 1181 casos de violencia policial, de los cuales 142 víctimas de violencia física por parte de la Policía, 26 víctimas de violencia homicida por parte de la policía, 761 detenciones arbitrarias en contra de los manifestantes, 216 intervenciones violentas por parte de la fuerza pública, 17 víctimas de agresión en sus ojos, 56 casos de disparos de arma de fuego por parte de la policía, 9 víctimas de violencia sexual por parte de la fuerza pública, 56 denuncias por desapariciones en el contexto de movilizaciones<sup>100</sup>.

También obran en el expediente los siguientes documentos:

(i) Oficios P0498 y P0500 de 9 de mayo de 2021 a través de los cuales la Procuraduría General de la Nación designó los funcionarios encargados de brindar acompañamiento en los Puestos de Mando Unificados de las ciudades de Bogotá y Popayán.

<sup>100</sup> <https://www.tembloros.org/comunicados>



**Radicado:** 11001-03-15-000-2021-02367-00  
**Demandante:** Jeimmy Acuña Naranjo  
**Demandado:** Presidencia de la República y otros  
**Acción de Tutela – Fallo de Primera Instancia**

(ii) Oficio P0501 de 9 de mayo de 2021 a través del cual la Procuraduría General de la Nación le solicitó al Comandante del Escuadrón Móvil Antidisturbios ESMAD - el listado de los de todos los uniformados pertenecientes a dicha área designados para atender las manifestaciones, movilizaciones y protestas que se han venido desarrollando en las diferentes ciudades del país.

(iii) Matriz en archivo Excel expedido por el Coordinador Grupo de Administración, Soporte y Análisis de los Sistemas de Información Misional y Estratégica – SIME de la Procuraduría General de la Nación que da cuenta de la existencia de 260 quejas disciplinarias contra miembros de la Policía Nacional y ESMAD, por hechos relacionados con abuso de autoridad, uso excesivo de la fuerza y procedimientos irregulares cometidos por los policiales durante las jornadas de manifestaciones y protestas en el país, con corte de 18 de junio. Dichas actuaciones han sido tramitadas por las distintas regionales de la entidad y se discriminan así:

<b>CASOS ACTIVOS</b>	
<b>ETAPA</b>	<b>TOTAL</b>
En decisión poder preferente	1
Estudio preliminar	154
Etapa probatoria indagación preliminar	75
Etapa probatoria investigación disciplinaria	2
Evaluación de indagación preliminar	1
<b>Total general</b>	<b>233</b>

<b>CASOS INACTIVOS</b>	
<b>DECISIÓN</b>	<b>TOTAL</b>
Archivo Inhibitorio	7
Caso acumulado	6
Concepto negativo poder preferente supervigilancia sí	1
Traslado de competencia institucional	13
<b>Total general</b>	<b>27</b>

(iv) Matriz en archivo Excel expedido por la Personería Distrital de Bogotá en el que consta que entre el 3 de mayo y el 3 de junio de 2021 recibió 226 quejas contra miembros de la fuerza pública por abuso de autoridad durante las protestas, por temas relacionados con detenciones ilegales, desapariciones y lesiones a civiles entre otras, las cuales fueron remitidas a las autoridades del Ministerio Público competentes.



Radicado: 11001-03-15-000-2021-02367-00  
Demandante: Jeimmy Acuña Naranjo  
Demandado: Presidencia de la República y otros  
Acción de Tutela – Fallo de Primera Instancia

Tanto la Procuraduría General de la Nación como la Defensoría del Pueblo allegaron copia de las guías y Protocolos de acompañamiento de las manifestaciones públicas y el procedimiento de verificación de los elementos de servicio de la Policía Nacional.

Adicionalmente, la Defensoría allegó copia de ocho informes de Seguimiento y Cumplimiento de las órdenes dadas a la entidad mediante el fallo de tutela STC7641 de 22 de septiembre de 2020, expedido por la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia.

Por su parte, la **Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional** acreditó lo siguiente:

(a) Resolución N° 02903 de 23 de junio de 2017 *“Por la cual se expide el Reglamento para el uso de la fuerza y el empleo de armas, municiones elementos y dispositivos menos letales, por la Policía Nacional”*, en cuyo contenido se desarrollan la clasificación y los presupuestos para el uso de armas, municiones, elementos y dispositivos menos letales. Así como el objetivo y autoridad responsable para la formación del personal encargado de hacer uso de dichos elementos.

(b) Resolución N° 3002 de 29 de junio de 2017, *“Por la cual se expide el manual para el servicio en manifestaciones y control de disturbios para la Policía Nacional”*.

(c) Documento 1CS-GU-001 ***“Guía para el empleo de armas, municiones, elementos y dispositivos menos letales, en la Policía Nacional”***, mediante el cual se clasifican los dispositivos y se establecen los parámetros institucionales frente al empleo de las armas, municiones, elementos y dispositivos menos letales en el ejercicio de la actividad de policía con ocasión de la prestación del servicio. En dicho documento se dan instrucciones detalladas al personal de la Policía Nacional – ESMAD para hacer uso y garantizar la implementación adecuada y correcta de estos elementos de dotación.

(d) Copia del Decreto N° 003 de 5 de enero de 2021 por el cual se expide el Protocolo de acciones preventivas, concomitantes y posteriores, denominado ***“ESTATUTO DE REACCIÓN USO Y VERIFICACIÓN DE LA FUERZA LEGITIMA***



**Radicado:** 11001-03-15-000-2021-02367-00  
**Demandante:** Jeimmy Acuña Naranjo  
**Demandado:** Presidencia de la República y otros  
**Acción de Tutela – Fallo de Primera Instancia**

*DEL ESTADO Y PROTECCIÓN DEL DERECHO A LA PROTESTA PACÍFICA*". En cumplimiento del fallo de tutela STC7641 de 22 de septiembre de 2020, expedido por la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia.

(e) Resolución N° 1681 de 28 de mayo de 2021, expedida por el Director General de la Policía Nacional, *“Por el cual se adopta el protocolo de verificación en casos de capturas y traslado de personas, durante el desarrollo de cualquier Mitin, Reunión o Acto de Protestas suscrito entre la Procuraduría General de la Nación y la Policía Nacional”*, en cumplimiento de lo dispuesto en la sentencia de tutela STC7641 de 22 de septiembre de 2020, proferida por la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia.

(f) Resolución N° 01716 de 31 de mayo de 2021 *“Por la cual se establecen los parámetros del empleo de las armas, municiones, elementos y dispositivos menos letales para la prestación del servicio de Policía”*; en cuyos artículos 11 y siguientes se desarrolla el concepto de armas mecánicas – cinéticas, Agentes Químicos, Acústicas y Lumínicas, Dispositivos de Control Eléctrico, y Auxiliares.

(g) Directiva Operativa Administrativa N° 05 de 1 de Marzo de 2021, expedida por el Director General de la Policía Nacional, General Jorge Luis Vargas Valencia, mediante la cual informó los Parámetros Institucionales para la Activación del Sistema de Anticipación y Atención de Manifestaciones Públicas y Control de Disturbios en el Territorio Nacional – de acuerdo con la normativa internacional y nacional.

(h) Copias de las Actas de las actividades de instrucción realizada por el Jefe del Área Jurídica de la Secretaría General a los Coordinadores de Actuación Jurídica y Gestión Documental (COAGE) Asesores de Seguridad y Convivencia Ciudadana (ASECO), Asesores Jurídicos de las Metropolitanas y Departamentos (ASJUR) y Jefes de Unidades de Defensa Judicial (UNDEJ) a través de video conferencia, los días 18 de febrero 14, 22 de abril, 5 y 7 de mayo de 2021, mediante las cuales se socializó los lineamientos normativos establecidos para atender las manifestaciones públicas y pacíficas por parte del personal de la institución.

(i) Copias de las Actas por medio de las cuales se instalan los Puestos de Mando Unificado en la ciudad de Medellín y se registran las incidencias durante las jornadas



**Radicado:** 11001-03-15-000-2021-02367-00  
**Demandante:** Jeimmy Acuña Naranjo  
**Demandado:** Presidencia de la República y otros  
**Acción de Tutela – Fallo de Primera Instancia**

de protesta.

(j) Copias de las Actas N° 178 y 179 – DEVAL-ESMAS8-240 suscritas el 1 y 2 de mayo de 2021, mediante las cuales se dejó constancia de la visita de inspección y verificación realizada por la delegada de Defensoría del Pueblo a los elementos de servicio del ESMAD en la ciudad de Cali previo a las movilizaciones.

La Policía Nacional en el escrito de contestación de la demanda de tutela refirió algunas fotografías y enlaces de páginas web<sup>101</sup>, correspondientes a hechos noticiosos registrados por medios de comunicación audiovisual y escrito, en los que se informaban algunos actos de vandalismo a instalaciones policiales, instalaciones gubernamentales, vehículos, establecimientos de comercio y estaciones de servicio, entre otros.

Acorde con lo mencionado, la Policía Nacional informó que el reporte de hechos de violencia y actos vandálicos ocurridos entre el 28 de abril de 2021 y el 2 de junio de 2021 ha dado como resultado los siguientes afectaciones: 1025 Uniformados lesionados, 97 instalaciones policiales dañadas en su infraestructura; 563 bienes, de los cuales 449 son muebles y 114 inmuebles; 122 estaciones de transporte destruidas, 107 instalaciones gubernamentales afectadas, 63 vehículos dañados, de los cuales 19 fueron incinerados; 568 establecimientos de comercio vandalizados y saqueados; 841 bancos afectados; 189 cajeros electrónicos con daños (168 vandalizados, 13 destruidos, 4 incinerados, 4 saqueados); 16 estaciones de servicio afectadas; y 1199 vehículos de transporte público vandalizados.

Por otra parte, también se constituyó en hecho notorio que durante las jornadas de protesta la Comisión Interamericana de Derechos Humanos manifestó su interés en realizar una visita de observación al país, la que fue concretada a inicios del mes de junio, razón por la cual, dicho informe se constituye en un insumo probatorio de alta valoración para este caso.

---

<sup>101</sup> <https://eltiempo.com/bogota/policia-fue-atacado-y-quemado-con-bombas-incendiarias-en-bogotá-59426>  
<https://noticias.canal1.com.co/video-ambulancia-transportaba-mujer-embarazo-atacada-durante-protestas-Cundinamarca/>



**Radicado:** 11001-03-15-000-2021-02367-00  
**Demandante:** Jeimmy Acuña Naranjo  
**Demandado:** Presidencia de la República y otros  
**Acción de Tutela – Fallo de Primera Instancia**

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

En las recomendaciones efectuadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos – CIDH al Estado Colombiano, con relación a la protesta social y al uso de la fuerza por parte de las autoridades militares y de policía, se precisó lo siguiente:

### **“(…) VII. Recomendaciones**

Con base en sus observaciones y a la luz de las normas que rigen el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, en particular la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la CIDH emite las siguientes recomendaciones al Estado de Colombia:

#### **Recomendaciones generales**

1. Promover y reforzar, desde el más alto nivel del Estado, un proceso nacional de diálogo genuino, con enfoque territorial, que permita la escucha de todos los sectores, en especial a aquellos que han sido más afectados por discriminación histórica, social y estructural en el país.
2. Tomar medidas con el objeto de reforzar la confianza de la ciudadanía en el Estado a partir del perfeccionamiento de la independencia práctica y efectiva de los poderes públicos y entes de control.
3. Fortalecer la garantía y protección de los DESCAs, particularmente los derechos a la salud, a la alimentación, a la educación, al trabajo y a la seguridad social, con un enfoque de igualdad y no discriminación, participación ciudadana y rendición de cuentas que favorezca la inclusión social y la creación de oportunidades.
4. Adoptar las disposiciones necesarias para garantizar la vida, integridad personal y seguridad de todas y cada una de las personas que dialogaron y testificaron ante la Comisión Interamericana en su visita. Asimismo, abstenerse de tomar represalias y/o de permitir que estas sean tomadas por terceros en su contra.

#### **Recomendaciones generales sobre el derecho a la protesta social**

5. Respetar y garantizar el pleno goce del derecho a la protesta, a la libertad de expresión, a la reunión pacífica y a la participación política de toda la población.
6. Promover el estándar interamericano según el cual los funcionarios públicos tienen el deber de abstenerse de realizar declaraciones que estigmaticen o inciten a la violencia contra las personas que participan de las manifestaciones y protestas, en especial jóvenes, pueblos indígenas, personas afrodescendientes, mujeres, personas LGBTI y personas defensoras de derechos humanos.
7. Elaborar y aprobar una ley estatutaria que regule los alcances y limitaciones del derecho a la protesta en Colombia, de acuerdo con lo dictado por la Corte Suprema y en conformidad a los estándares internacionales en la materia.

#### **Recomendaciones sobre el uso excesivo y desproporcionado de la fuerza en el marco de las protestas**

8. Ejecutar, en el marco de las protestas y manifestaciones, los operativos de seguridad con estricto apego a los protocolos del uso legítimo de la fuerza y en cumplimiento a los principios de legalidad, absoluta necesidad y proporcionalidad establecidos en los estándares



**Radicado:** 11001-03-15-000-2021-02367-00  
**Demandante:** Jeimmy Acuña Naranjo  
**Demandado:** Presidencia de la República y otros  
**Acción de Tutela – Fallo de Primera Instancia**

internacionales. Asimismo, tomar las medidas necesarias para el cese inmediato del uso desproporcionado de la fuerza por parte de las fuerzas de seguridad de Colombia en el marco de las protestas sociales.

9. Asegurar que las fuerzas de seguridad que intervengan para proteger y controlar el desarrollo de las manifestaciones y protestas tengan como prioridad la defensa de la vida y la integridad de las personas, absteniéndose de detener arbitrariamente a manifestantes o de violar sus derechos en cualquier otra forma, de acuerdo con los protocolos vigentes.

10. Asegurar que el uso de medios no letales de control del orden público esté sometidos a un protocolo estricto que prevenga y sancione su uso en grave afectación de la integridad y salud de personas manifestantes.

11. Implementar, de manera inmediata, mecanismos para prohibir de manera efectiva el uso de la fuerza letal como recurso en las manifestaciones públicas.

12. Reforzar y reestructurar los procesos de formación, entrenamiento y capacitación de las personas integrantes de los cuerpos de seguridad del Estado, incluyendo un enfoque étnico-racial y de género, así como, sobre los derechos de las personas con orientaciones sexuales e identidades de género no normativas, con la finalidad de consolidar su más amplio entendimiento y respeto sobre el derecho a la libertad de expresión, la debida y legítima actuación en el marco de las protestas, así como, las excepciones y limitantes del uso de la fuerza.

13. Tomar medidas urgentes, en ámbitos de formación, utilización de protocolos de actuación creación de mecanismos de rendición de cuentas, que promuevan que el ESMAD cumpla funciones de garantía del orden público y el ejercicio del derecho a la protesta, así como limitar su actuación solamente a casos estrictamente necesarios.

14. Separar a la policía Nacional y su ESMAD del Ministerio de Defensa a fin de garantizar una estructura que consolide y preserve la seguridad con un enfoque ciudadano y de derechos humanos, y evite toda posibilidad de perspectivas militares.

15. Adoptar las medidas necesarias para asegurar la rendición de cuentas de las fuerzas de seguridad del Estado, por medio de la investigación, de forma imparcial, exhaustiva y expedita de las denuncias de violación de derechos humanos; así como juzgar y sancionar a los responsables. De igual manera, reparar a las víctimas y sus familiares.

16. Sistematizar los datos sobre personas fallecidas, heridas, detenidas, desaparecidas y víctimas de violencia de género como consecuencia de las protestas sociales de manera transparente, actualizada, clara, concisa y articulada con la información brindada por la sociedad civil. El registro debe ser específico y tomar en cuenta datos desagregados por origen étnico-racial, edad, sexo, orientación sexual, identidad y/o expresión de género. Asimismo, este debe proveer un sustento informativo básico para las acciones de reparación de los daños causados, incluyendo la garantía por parte del Estado de que aquellas personas que requieran atención integral de salud podrán recibirla gratuitamente.

17. Proveer y coordinar con urgencia programas de reparación integral a las víctimas, especialmente en aquellos casos en la que agentes de seguridad del Estado incurrieron en actos de violencia sexual como mecanismo de tortura y provocaron traumas oculares con la finalidad de ejercer control sobre las personas manifestantes. Dichos programas deberán tener una cobertura nacional, ser integrales, basarse en las perspectivas de género, interculturalidad e intergeneracionalidad, además de cubrir la atención psicosocial y de salud mental de las víctimas, familiares y comunidad en general.

(...)

#### **Recomendaciones sobre el uso de la figura de traslado de protección y desaparición de Personas**

21. Tomar las medidas necesarias restringir el uso de la figura del traslado por protección a situaciones de debilidad o vulnerabilidad, circunstancial o permanente de personas en



**Radicado:** 11001-03-15-000-2021-02367-00  
**Demandante:** Jeimmy Acuña Naranjo  
**Demandado:** Presidencia de la República y otros  
**Acción de Tutela – Fallo de Primera Instancia**

concordancia al Código Nacional de policía y Convivencia Ciudadana. Asimismo, abstenerse de utilizar dicha figura policial de manera generalizada en el marco de las protestas y manifestaciones.

22. Garantizar el derecho al debido proceso a las personas que hayan sido detenidas en el marco de las protestas.

23. Asegurar que los familiares de personas detenidas, y en su caso sus representantes legales, tengan acceso a toda la información sobre el proceso de detención.

24. Realizar una revisión legal independiente e individualizada de todas las imputaciones interpuestas a las personas arrestadas y detenidas durante las protestas.

25. Liberar en forma inmediata a quienes hayan sido detenidos en forma arbitraria o injustificada y aun se encuentren privadas de la libertad.

26. Crear una comisión especial para dar con el paradero de las personas que siguen reportadas como desaparecidas; en la que se garantice la participación de los familiares.

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

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

29. Asegurar que, en caso de necesidad de participación de las fuerzas armadas en tareas de seguridad, esa sea extraordinaria, subordinada y complementaria a las labores de las corporaciones civiles. De igual manera debe de ser regulada y fiscalizada por órganos civiles competentes, independientes y técnicamente capaces.

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

31. Asegurar que el fuero militar solo sea utilizado para juzgar a militares activos por la comisión de delitos o faltas que por su propia naturaleza atenten contra bienes jurídicos propios del orden militar.

32. Adoptar todas las medidas necesarias para asegurar que la justicia ordinaria sea el fuero competente para investigar y, en su caso, juzgar y sancionar a los autores de violaciones de derechos humanos.

#### **Recomendaciones sobre las afectaciones a derechos de terceros y bienes públicos en el marco las protestas**

33. Investigar y, en su caso, juzgar y sancionar, con apego a las garantías del debido proceso, a los responsables de los delitos cometidos en el marco de las protestas.

#### **Recomendaciones sobre los cortes de ruta**

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

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

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



**Radicado:** 11001-03-15-000-2021-02367-00  
**Demandante:** Jeimmy Acuña Naranjo  
**Demandado:** Presidencia de la República y otros  
**Acción de Tutela – Fallo de Primera Instancia**

#### **14. Caso concreto**

Los accionantes manifestaron que el Presidente de la República, la Nación – Ministerio de Defensa y la Policía Nacional, vulneraron sus derechos fundamentales a la vida, a la integridad personal, a la libertad, a la paz y a la libre movilización, porque no han tomado las medidas necesarias para garantizar el libre desarrollo de la protesta pública.

Afirmaron que las autoridades accionadas, desconociendo el ordenamiento jurídico, han implementado y ejecutado prácticas contrarias a los protocolos para el uso legítimo de la fuerza, en detrimento de la ciudadanía en general que se reúne y manifiesta pública y pacíficamente.

Resaltaron que las acciones adelantadas por parte de los miembros de la Policía Nacional y del Escuadrón Móvil Antidisturbios – ESMAD, para restablecer el orden público, desconocen los principios y funciones que el ordenamiento constitucional y legal les ha otorgado para la protección de los habitantes en el territorio nacional, en la medida en que atentan contra la vida e integridad física de los manifestantes y las personas que no participan de las expresiones de protesta.

De acuerdo con lo descrito en las demandas de tutela y en los informes allegados por las entidades accionadas y vinculadas, así como el material probatorio aportado al presente trámite judicial, es claro que desde el año 2019 se han venido promoviendo un conjunto de reuniones, manifestaciones y movilizaciones públicas tendientes a cuestionar algunas decisiones y políticas adoptadas por las autoridades gubernamentales de orden nacional y territorial.

También es de conocimiento público que estas actividades y expresiones populares en muchos casos han tenido que ser acompañadas por la fuerza pública, lo cual ha ocasionado enfrentamientos entre los manifestantes y los miembros de la Policía Nacional y el ESMAD, que han causado daños materiales, graves lesiones y menoscabo de la vida de unos y otros.

En virtud de lo anterior, algunos ciudadanos y colectivos de protección de Derechos Humanos promovieron una acción de tutela, con el fin de obtener principalmente la



**Radicado:** 11001-03-15-000-2021-02367-00  
**Demandante:** Jeimmy Acuña Naranjo  
**Demandado:** Presidencia de la República y otros  
**Acción de Tutela – Fallo de Primera Instancia**

protección de los derechos a la protesta pacífica, participación ciudadana, vida, integridad personal, debido proceso, “*no ser sometidos a desaparición forzada*”, y a las libertades de expresión, reunión, circulación y movimiento, vulnerados, particularmente, por la Presidencia de la República, la Nación- Ministerio de Defensa – Policía Nacional y otros.

Dicha acción constitucional fue conocida en segunda instancia por la Corte Suprema de Justicia – Sala de Casación Civil, que mediante sentencia STC7641-2020 de 22 de septiembre de 2020, realizó un análisis exhaustivo de los alcances y límites del derecho a la reunión y manifestación pública y pacífica, establecido en el artículo 37 de la Constitución Política, así como del uso legítimo de la fuerza por parte de la Policía Nacional. A partir de lo anterior, la Corte Suprema accedió al amparo de los derechos fundamentales invocados y emitió un conjunto de órdenes dirigidas a las autoridades administrativas accionadas y vinculadas con el fin promover acciones particulares y concretas que permitan garantizar de manera imparcial los derechos previstos en el artículo 37 de la Carta.

Aunado a lo anterior, la Corte Suprema de Justicia dispuso convocar mesas de trabajo con los accionantes y otros actores para reestructurar las directrices relacionadas con el uso de la fuerza frente a manifestaciones pacíficas. Y ante la ausencia de consenso, ordenó que se profiera, por la autoridad correspondiente, un acto administrativo que contenga una reglamentación sobre la materia, teniendo en cuenta los criterios definidos por la misma Corporación, las directrices señaladas por la jurisprudencia de la Corte Constitucional, la Corte Interamericana de Derechos Humanos y las recomendaciones de Naciones Unidas, relacionadas con la intervención y el uso de la fuerza por parte de la Policía Nacional y las Fuerzas Militares, en manifestaciones y protestas.

En cumplimiento de la anterior decisión judicial, el Gobierno Nacional emitió el Decreto 03 de 5 de enero de 2021, por el cual se expide el Protocolo de acciones preventivas, concomitantes y posteriores, denominado “ESTATUTO DE REACCION, USO Y VERIFICACIÓN DE LA FUERZA LEGÍTIMA DEL ESTADO Y PROTECCIÓN DEL DERECHO A LA PROTESTA PACÍFICA CIUDADANA”; el cual tiene como objeto establecer un conjunto de medidas normativas tendientes a conjurar, prevenir y sancionar la (i) intervención sistemática, violenta y arbitraria de



**Radicado:** 11001-03-15-000-2021-02367-00  
**Demandante:** Jeimmy Acuña Naranjo  
**Demandado:** Presidencia de la República y otros  
**Acción de Tutela – Fallo de Primera Instancia**

la fuerza pública en manifestaciones y protestas; (ii) “*estigmatización*” frente a quienes, sin violencia, salen a las calles a cuestionar, refutar y criticar las labores del gobierno; (iii) uso desproporcionado de la fuerza, armas letales y de químicos; (iv) detenciones ilegales y abusivas, tratos inhumanos, crueles y degradantes; y (v) ataques contra la libertad de expresión y de prensa.

Con fundamento en lo dispuesto en la sentencia de la Corte Suprema de Justicia y el mencionado decreto, la Policía Nacional, expidió la Resolución N° 1681 de 28 de mayo de 2021, “*Por el cual se adopta el protocolo de verificación en casos de capturas y traslado de personas, durante el desarrollo de cualquier Mitin, Reunión o Acto de Protestas (...)*”; y la Resolución N° 01716 de 31 de mayo de 2021 “*Por la cual se establecen los parámetros del empleo de las armas, municiones, elementos y dispositivos menos letales para la prestación del servicio de Policía*”.

Previamente a la expedición de dichas resoluciones, la institución policial contaba con la Resolución N° 3002 de 29 de junio de 2017, “*Por la cual se expide el manual para el servicio en manifestaciones y control de disturbios para la Policía Nacional*” y, el documento 1CS-GU-001 “*Guía para el empleo de armas, municiones, elementos y dispositivos menos letales, en la Policía Nacional*”, a través de los cuales se establecen lineamientos precisos de cómo deben proceder los integrantes de la institución para atender manifestaciones públicas, controlar disturbios y utilizar el armamento de dotación oficial dispuesto para tales eventos.

De acuerdo con lo anterior, es evidente que en la actualidad la Policía Nacional cuenta con una normativa especial que reglamenta los procedimientos de la institución, el comportamiento de los policiales en escenarios de manifestaciones públicas y el empleo de armas, municiones, elementos y dispositivos menos letales, con el fin prevenir preservar el orden público, mediante un uso razonable, necesario y proporcional de la fuerza, que garantice el ejercicio de los derechos previstos en el artículo 37 de la Constitución.

Ahora bien, en el caso objeto de estudio se observa que dentro del marco del denominado paro nacional, a partir del 28 de abril de 2021, se iniciaron en distintas ciudades y municipios del país una serie de movilizaciones y manifestaciones públicas dirigidas a cuestionar algunas decisiones y actuaciones de la administración nacional.



**Radicado:** 11001-03-15-000-2021-02367-00  
**Demandante:** Jeimmy Acuña Naranjo  
**Demandado:** Presidencia de la República y otros  
**Acción de Tutela – Fallo de Primera Instancia**

Asimismo, es un hecho cierto y de público conocimiento que la fuerza pública, a través de los efectivos del ESMAD y otros miembros de la Policía Nacional, intervino algunas manifestaciones, con el fin de prestar sus servicios y restablecer el orden alterado por determinados grupos de personas. Sin embargo, en algunos casos, las actuaciones de los uniformados han estado enmarcadas por una serie de irregularidades y omisiones al seguimiento de los protocolos que para tal efecto han sido diseñadas como marco legal y que le corresponde acatar a la fuerza pública, tratándose de protestas sociales ciudadanas.

Esta aseveración encuentra sustento en los elementos probatorios que en medio digital se allegaron por la parte accionante, así como los documentos (matriz en archivo Excel) aportadas por la Procuraduría General de la Nación y la Personería Distrital de Bogotá, que dan cuenta de la gran cantidad de quejas disciplinarias que se tramitan en dichas entidades, interpuestas contra los efectivos de la Policía Nacional por hechos relacionados con abuso de autoridad, uso desmedido de la fuerza y desaparición forzada, entre otros, causados durante las jornadas de protestas.

De esta manera se advierte que los hechos descritos en el presente trámite constitucional revelan la existencia de eventos en los que se vulneraron de forma generalizada los derechos de reunión y manifestación pública y pacífica, participación ciudadana, libertad, debido proceso, vida e integridad física; pues la información suministrada por los accionantes y los intervinientes, aunado a los elementos de juicio allegados al plenario, dan cuenta de prácticas y patrones de comportamiento usados por la fuerza pública, tales como: i) intervención violenta y arbitraria en las manifestaciones; ii) uso desproporcionado de la fuerza, indebido uso de las armas; iii) estigmatización de defensores de derechos humanos y; iv) detenciones arbitrarias.

Así pues, a juicio de esta subsección, estas conductas irregulares se encuentran acreditadas en el plenario con las grabaciones de video, registro fotográfico y reportes noticiosos aportados; los que permiten advertir una respuesta de la fuerza pública a las manifestaciones en el marco de la protesta, sin respeto y garantía de los derechos y la dignidad humana de los ciudadanos manifestantes, es decir, se trata de una actuación de la autoridad policial que dista por completo de los fines



**Radicado:** 11001-03-15-000-2021-02367-00  
**Demandante:** Jeimmy Acuña Naranjo  
**Demandado:** Presidencia de la República y otros  
**Acción de Tutela – Fallo de Primera Instancia**

esenciales del Estado a los que se refiere el artículo 2° de la Constitución, sin que responda a los criterios de legalidad, necesidad, proporcionalidad, legitimidad en el uso de la fuerza y prevención, establecidos en el artículo 198 de la Ley 1801 de 1991 y el Decreto 003 de 2021, que privilegia el diálogo y la mediación como elementos determinantes y principales dentro de la actuación de las autoridades administrativas y de policía como forma de intervención en las protestas, y no el uso de las armas y gases lacrimógenos, pues éstos, de acuerdo con la normativa que regula los protocolos de intervención, se constituyen en la última ratio para restaurar el orden público.

En ese orden de ideas, se colige que el uso de la fuerza por parte de la Policía Nacional y el ESMAD durante las manifestaciones desarrolladas desde el 28 de abril y siguientes ha sido utilizada como mecanismo principal y no como último recurso, acto que se reprocha, teniendo en cuenta que estos servidores son los primeros llamados a garantizar los derechos a la vida e integridad de los ciudadanos, pero su comportamiento actual revela un desconocimiento de las normas internacionales y nacionales (Código Nacional de Policía y Decreto 003 de 2021) que permiten el uso de la fuerza durante las manifestaciones pacíficas de forma excepcional.

Los hechos cuestionados en el presente asunto, permiten advertir que, en parte, el comportamiento desplegado por los efectivos de la Policía Nacional y del ESMAD, surge de la falta de capacitación y práctica de los protocolos definidos recientemente por la institución, con los cuales los uniformados puedan identificar los momentos en los que es procedente el uso de la fuerza de acuerdo con los postulados establecidos en el Decreto N° 003 de 2021 y demás normas concordantes, toda vez que la normativa que regula el proceder de los efectivos en eventos de manifestaciones no han sido debidamente socializadas y asimiladas por sus integrantes dado que no se observa en la práctica la aplicación adecuada de los conceptos definidos en dichas disposiciones.

Cabe agregar que el Decreto 003 de 2021, fue expedido el 5 de enero de este año y hasta ahora, según lo probado, por la Policía Nacional, con los documentos allegados al expediente de tutela, es que las instrucciones y socialización que se ha impartido de dicho Estatuto solo se ha limitado a funcionarios superiores y no al



**Radicado:** 11001-03-15-000-2021-02367-00  
**Demandante:** Jeimmy Acuña Naranjo  
**Demandado:** Presidencia de la República y otros  
**Acción de Tutela – Fallo de Primera Instancia**

personal de campo que atiende las situaciones generadas en medio de las manifestaciones.

Adicionalmente, se debe destacar que a pesar de que el Gobierno Nacional y las administraciones territoriales han implementado Puestos de Mando Unificado – PMU e instalado de mesas de trabajo de concertación con los representantes de los manifestantes en cada una de las ciudades y municipios con la presencia de la Policía Nacional, lo cierto es que los escenarios de confrontación en los que han participado miembros de la fuerza pública han sido una constante, lo que demanda por parte de las accionadas y las vinculadas una labor más activa frente al acompañamiento y seguimiento de las protestas sociales.

De este modo, si bien se evidencia que las entidades accionadas han realizado diferentes actividades previas y concomitantes a las manifestaciones iniciadas desde el 28 de abril de 2021 y días siguientes, de las previstas en el Decreto 003 de 2021, es necesario indicar que sus esfuerzos no han sido suficientes, pues no se advierte que el acompañamiento a las manifestaciones sea una labor permanente, especialmente del Ministerio Público y la Defensoría del Pueblo, pues se reitera, el desarrollo de las manifestaciones demuestra uso excesivo de la fuerza, en la que se privilegia el uso de armas como elemento principal, y no se acredita en el plenario, la implementación real y en campo de los protocolos dispuestos por el precitado Decreto 003.

No obstante, para la Sala es importante resaltar que el derecho a la reunión y manifestación pública y pacífica previsto en el artículo 37 superior, no es absoluto, pues como se indicó en líneas anteriores, dichas prerrogativas están limitadas a que se ejerzan de manera sosegada y tranquila, tal como lo expresa la misma norma constitucional, o en su defecto a que se desarrolle conforme con los parámetros definidos por el legislador.

Lamentablemente, las manifestaciones pacíficas que se han realizado en las distintas ciudades y municipios de nuestro país se han visto empañadas por episodios de vandalismo extremo, dado que algunos de los participantes han tenido algunas reacciones violentas contra los integrantes de la fuerza pública, los bienes del Estado y los bienes de los particulares de forma indiscriminada, generando caos y zozobra en los territorios, por lo que estas situaciones han ocasionado la intervención



**Radicado:** 11001-03-15-000-2021-02367-00  
**Demandante:** Jeimmy Acuña Naranjo  
**Demandado:** Presidencia de la República y otros  
**Acción de Tutela – Fallo de Primera Instancia**

de la fuerza pública, quienes a través de la indumentaria y el armamento que portan deben ejercer las acciones concomitantes a las protestas y marchas, previstas en el Decreto 003 de 2021, para restablecer el orden, en favor de la seguridad de las personas que no participan en dichas marchas y de los bienes públicos y privados.

Al respecto, se debe señalar que la garantía constitucional de reunirse y manifestarse públicamente no otorga *per se* el derecho a los servidores públicos (miembros de la fuerza pública, personal gubernamental y de las entidades de control que acompañan las marchas), para atentar contra los bienes jurídicos protegidos por la constitución y la ley, toda vez que el respeto por la vida e integridad de las personas no solo es una obligación del Estado, sino que también es un deber ciudadano que habita en el territorio nacional, tal y como se desprende de los numerales 1, 3 y 4 del artículo 95 de la Constitución, los cuales indican lo siguiente: “(...) 1. *Respetar los derechos ajenos y no abusar de los propios; (...) 3. Respetar y apoyar a las autoridades democráticas legítimamente constituidas para mantener la independencia y la integridad nacionales; (...) 4. Defender y difundir los derechos humanos como fundamento de la convivencia pacífica; (...)*”.

Bajo este entendido, es pertinente aclarar que el equipamiento con el que cuenta el ESMAD para ejercer su función constitucional (artículo 218) y legal de preservar el orden público y la convivencia pacífica, impone el deber de garantizar y respetar los derechos fundamentales tanto de las personas que marchan y se manifiestan pacíficamente, como de aquellos que no participan en dichas actividades; por esta razón, cualquier comportamiento de los miembros de la fuerza pública contrario al ordenamiento jurídico debe ser denunciado y puesto en conocimiento de las autoridades competentes a través de los instrumentos legales definidos para ello, con el fin de que se inicien y tramiten las investigaciones correspondientes y se sancione a los responsables.

En este contexto, si bien los hechos acreditados en el expediente de tutela dan cuenta del uso excesivo de la fuerza, también es cierto que están acreditados los casos de vandalismo y acciones violentas por parte de algunos manifestantes que han puesto en peligro los bienes jurídicos de los cuales son titulares los ciudadanos que no se encontraban inmersos en las manifestaciones. En consecuencia, las autoridades disciplinarias y penales han procedido a iniciar las acciones respectivas para identificar



**Radicado:** 11001-03-15-000-2021-02367-00  
**Demandante:** Jeimmy Acuña Naranjo  
**Demandado:** Presidencia de la República y otros  
**Acción de Tutela – Fallo de Primera Instancia**

a los responsables, para procesarlos y/o judicializarlos, tal y como se evidencia de las actuaciones adelantadas por las entidades de control reseñadas en esta providencia.

En este sentido, es pertinente advertir que frente al uso excesivo de la fuerza por parte de la Policía Nacional y el ESMAD, en la actualidad existen algunas decisiones de jueces de tutela, mediante las cuales se ha accedido al amparo de los derechos fundamentales a la protesta pacífica, la vida, integridad personal, libertad y debido proceso, entre otros; y en consecuencia, se ha ordenado a las autoridades gubernamentales, administrativas, a la Policía Nacional y al ESMAD, adoptar unos protocolos claros y precisos que permitan garantizar el goce de los derechos protegidos; asimismo, se ha ordenado a las entidades accionadas acogerse y poner en práctica los lineamientos diseñados para la atención de las manifestaciones públicas, aunado a la promoción de capacitaciones dentro de la Policía Nacional para que el personal socialice dichas directrices.

En virtud de lo anterior, la Sala considera que emitir una decisión en el mismo sentido de las que ya se han fallado desnaturalizaría este mecanismo constitucional de protección, dilatando el cumplimiento de las decisiones y generando confusión respecto de las ordenes que deben acatarse por parte de las autoridades gubernamentales para la protección de los derechos fundamentales; razón por la cual lo procedente es atender lo ordenado por los jueces constitucionales en los otros amparos y, de ser el caso, propender por su cumplimiento a través de los respectivos incidentes de desacato, que deberán iniciar los titulares de los derechos protegidos.

Lo anterior, teniendo en cuenta que las decisiones judiciales de tutela que se han emitido hasta el momento guardan relación con las pretensiones expuestas en las demandas incoadas, en tanto le han ordenado Gobierno Nacional, la Policía Nacional, y las entidades de control (Procuraduría y Defensoría) del orden nacional y territorial, mantener la neutralidad y no estigmatización de las personas que participan en las movilizaciones y manifestaciones pacíficas, la implementación del protocolo de acciones preventivas concomitantes y posteriores previstas en el Decreto 003 de 2021 *“Estatuto de Reacción, Uso, Verificación de la Fuerza Legítima del Estado, y Protección del Derecho a la Protesta Pacífica Ciudadana”*, y el control de armas de fuego, con el fin de garantizar que el uso de la fuerza por parte de los uniformados



**Radicado:** 11001-03-15-000-2021-02367-00  
**Demandante:** Jeimmy Acuña Naranjo  
**Demandado:** Presidencia de la República y otros  
**Acción de Tutela – Fallo de Primera Instancia**

corresponda a los principios de necesidad, razonabilidad y proporcionalidad, dentro de los supuestos establecidos en el artículo 166 de la Ley 1801 de 2016.

Adicionalmente cabe mencionar, que debido a los sucesos sociales acaecidos en materia de protesta social en país, la Corte Suprema de Justicia – Sala de Casación Civil en sentencia STC 7641-2020 del 22 de septiembre de 2020, conminó al Gobierno Nacional para iniciar acciones que permitan fomentar la confianza institucional de los ciudadanos hacia la Policía Nacional, y en particular del ESMAD, razón por la cual el Gobierno Nacional a través del Ministerio de Defensa – Policía Nacional, procedió a elaborar y radicar algunos proyectos de ley, con el fin de establecer mejores prácticas institucionales en asuntos relacionados con manifestaciones públicas y derechos humanos. En este sentido, el Congreso de la República es el escenario idóneo para discutir y definir el alcance de los protocolos y procedimientos de la Policía Nacional, atendiendo, entre otros aspectos, las recomendaciones dadas al respecto por la Corte Interamericana de Derechos Humanos – CIDH en su visita a Colombia, dado el momento histórico por el que atraviesa el país.

### **III DECISIÓN**

Por las razones expuestas, la Sala accederá al amparo de los derechos invocados. En consecuencia, se ordenará a la Policía Nacional - Escuadrón Móvil Antidisturbios – ESMAD, que en el término de 48 siguientes a la notificación del fallo proceda a iniciar un proceso de capacitación de sus patrulleros, oficiales y suboficiales, en ética y derechos humanos, en el conocimiento, socialización y entendimiento del Decreto 003 de 2021, en especial los principios básicos sobre el uso de la fuerza, acciones preventivas, concomitantes y posteriores, empleo de armas y dispositivos menos letales, particularmente el lanza cohetes Venom, y la jurisprudencia de las Altas Cortes, relativas al derecho fundamental de la protesta pacífica y no violenta en Colombia, para que actúen como agentes de paz y garanticen el derecho a la vida e integridad personal de los marchantes y no marchantes y así evitar el uso desproporcionado de la fuerza.

Adicionalmente, se ordenará a la Procuraduría General de la Nación y a la Defensoría de Pueblo, para que a través de sus delegadas y representantes, en cumplimiento de sus funciones legales, constitucionales y reglamentarias,



**Radicado:** 11001-03-15-000-2021-02367-00  
**Demandante:** Jeimmy Acuña Naranjo  
**Demandado:** Presidencia de la República y otros  
**Acción de Tutela – Fallo de Primera Instancia**

especialmente, lo dispuesto en los artículos 19 y 20 del Decreto 003 de 2021, a partir de la notificación de esta providencia y en las próximas movilizaciones y marchas que se convoquen y que surjan en ejercicio del derecho de manifestación pacífica en el territorio nacional, procedan antes y después de estas actividades a solicitar y verificar el listado del personal asignado por la Policía Nacional y el Escuadrón Móvil Antidisturbios – ESMAD que hacen el acompañamiento de las mismas, el tipo de armas, elementos y dispositivos no letales que se emplearán con sus respectivos seriales de identificación.

Asimismo, se conminará a la Procuraduría General de la Nación y a la Fiscalía General de la Nación, para que de manera célere, prevalente y especial realicen las investigaciones penales y disciplinarias por los posibles hechos delictivos y de abuso de poder de los servidores públicos, acaecidos en el marco de las protestas desarrolladas desde el día 28 de abril de 2021 y siguientes en el territorio nacional, con la finalidad de que los acciones penales y disciplinarias no prescriban, toda vez que las resultados de esos procesos representan un interés nacional por el momento histórico que atraviesa el país.

De igual manera, se conminará a la Fiscalía General de la Nación para que de manera célere, prevalente y especial realice las investigaciones penales por los posibles hechos delictivos en los que resultaron afectados los integrantes de la Policía Nacional y del ESMAD en su integridad física, los bienes públicos y privados durante el desarrollo de las protestas realizadas desde el día 28 de abril de 2021 y siguientes en el territorio nacional.

Finalmente, se conminará a los ciudadanos manifestantes para que en el ejercicio del derecho legítimo de reunirse y manifestarse públicamente, adelanten sus protestas de manera pacífica y cumplan con el deber de denunciar aquellas conductas al margen de la ley, adelantadas por quienes ejerciten actos violentos que atenten contra el orden público.

Lo anterior, sin perjuicio de las demás decisiones adoptadas por los jueces de tutela relacionadas con la protección y garantía de los derechos fundamentales a la reunión y manifestación pública, cuyo cumplimiento, como se dijo en líneas anteriores, dependerá, principalmente, de las entidades accionadas y



**Radicado:** 11001-03-15-000-2021-02367-00  
**Demandante:** Jeimmy Acuña Naranjo  
**Demandado:** Presidencia de la República y otros  
**Acción de Tutela – Fallo de Primera Instancia**

eventualmente, a través de los respectivos incidentes de desacato promovidos por los titulares de los derechos protegidos.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección “B”, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

### **F A L L A**

**PRIMERO: AMPARAR** los derechos fundamentales a la reunión y manifestación pública y pacífica, a la vida, a la integridad personal, a la libertad y libre movilización de los accionantes y demás ciudadanos protestantes pacíficos, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO: ORDENAR** a la Policía Nacional - Escuadrón Móvil Antidisturbios – ESMAD, que en el término de las 48 horas siguientes a la notificación de esta providencia, inicie un proceso de capacitación de sus patrulleros, oficiales y suboficiales, en ética y derechos humanos, conocimiento, socialización y entendimiento del Decreto 003 de 2021; en especial de los principios básicos sobre el uso de la fuerza, acciones preventivas, concomitantes y posteriores, empleo de armas y dispositivos menos letales, particularmente el lanza cohetes Venom; y la jurisprudencia de las Altas Cortes, relativas al derecho fundamental de la protesta pacífica y no violenta en Colombia, para que actúen como agentes de paz y garanticen el derecho a la vida e integridad personal de los marchantes y no marchantes y así evitar el uso desproporcionado de la fuerza.

**TERCERO: ORDENAR** a la Procuraduría General de la Nacional y a la Defensoría de Pueblo, para que a través de sus delegadas y representantes, en cumplimiento de sus funciones legales, constitucionales y reglamentarias, especialmente, lo dispuesto en los artículos 19 y 20 del Decreto 003 de 2021, a partir de la notificación de esta providencia y en las próximas movilizaciones y marchas que se convoquen y que surjan en ejercicio del derecho de manifestación pacífica en el territorio nacional, procedan, antes y después de estas actividades, a solicitar y verificar el listado del personal asignado por la Policía Nacional y el Escuadrón Móvil Antidisturbios – ESMAD, que hacen el acompañamiento de las mismas, el tipo de



**Radicado:** 11001-03-15-000-2021-02367-00  
**Demandante:** Jeimmy Acuña Naranjo  
**Demandado:** Presidencia de la República y otros  
**Acción de Tutela – Fallo de Primera Instancia**

armas, elementos y dispositivos no letales que se emplearán con sus respectivos seriales de identificación.

**CUARTO: CONMINAR** a la Procuraduría General de la Nación y a la Fiscalía General de la Nación, para que de manera celeré, prevalente y especial realicen las investigaciones penales y disciplinarias por los posibles hechos delictivos y de abuso de poder de los servidores públicos, acaecidos en el marco de las protestas desarrolladas desde el día 28 de abril de 2021 y siguientes en el territorio nacional, con la finalidad de que los acciones penales y disciplinarias no prescriban, toda vez que las resultas de esos procesos representan un interés nacional por el momento histórico que atraviesa el país.

**QUINTO: CONMINAR** a la Fiscalía General de la Nación para que de manera celeré, prevalente y especial, realice las investigaciones penales por los posibles hechos delictivos en los que resultaron afectados los integrantes de la Policía Nacional y del ESMAD en su integridad física, así como los bienes públicos y privados, durante el desarrollo de las protestas realizadas desde el día 28 de abril de 2021 y siguientes, en el territorio nacional.

**SEXTO: CONMINAR** a los ciudadanos manifestantes para que adelanten el ejercicio del derecho legítimo de reunirse y manifestarse públicamente de manera pacífica y cumplan con el deber de denunciar aquellas conductas al margen de la ley realizadas por quienes ejecuten actos violentos que atenten contra los bienes jurídicos constitucionalmente protegidos.

**SEPTIMO.** Si esta providencia no fuere recurrida, envíese a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

Se deja constancia de que esta providencia se firma en forma electrónica mediante el aplicativo SAMAI, de manera que el certificado digital que arroja el sistema valida la integridad y autenticidad del presente documento en el link <http://relatoria.consejodeestado.gov.co:8081/Vistas/documentos/validador>



**Radicado:** 11001-03-15-000-2021-02367-00  
**Demandante:** Jeimmy Acuña Naranjo  
**Demandado:** Presidencia de la República y otros  
**Acción de Tutela – Fallo de Primera Instancia**

Discutida y aprobada en sesión de la fecha.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.**

**CÉSAR PALOMINO CORTÉS**  
(Firmado electrónicamente)

**SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ**  
(Firmado electrónicamente)

**CARMELO PERDOMO CUÉTER**  
(Firmado electrónicamente)