

REPÚBLICA DE COLOMBIA



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

Bogotá, D.C., veintisiete (27) de abril de dos mil veintiuno (2021)

Radicación nro.: 250002315000-2020-02700-00

Accionante: Valentina Arboleda García

**Accionado: Presidente de la República – Ministerio de
Defensa Nacional y Policía Nacional**

Asunto: Decreta Medida Cautelar Provisional

Magistrada Sustanciadora:

Dra. NELLY YOLANDA VILLAMIZAR DE PEÑARANDA

A U T O

I. ASUNTO

Con apoyo en el artículo del Decreto Ley 2591 de 1991 procede la suscrita magistrada sustanciadora en el proceso de Acción de Tutela de la referencia a **PROFERIR DE MANERA OFICIOSA UNA MEDIDA CAUTELAR DE URGENCIA TENDIENTE A QUE SE DEJEN SIN EFECTO LOS PERMISOS CONCEDIDOS POR LA ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ, COMO LOS DEMÁS LACALDES LOCALES DE TODOS LOS MUNICIPIOS DE COLOMBIA PARA LLEVARSE A CABO LAS**

Radicación nro.: 250002315000-2020-02700-00
Accionante: Valentina Arboleda García
Accionado: Presidente de la República – Ministerio de Defensa Nacional y Policía Nacional
Asunto: Decreta Medida Cautelar Provisional

MANIFESTACIONES DE PROTESTAS EL PRÓXIMO 28 DE ABRIL DE 2021.

II. ANTECEDENTES:

El día 5 de octubre de 2020 la Subsección B de la Sección Cuarta del Tribunal Administrativo de Cundinamarca (de la que forma parte la suscrita magistrada en condición de ponente) profirió fallo de tutela y su complementario de 13 de octubre siguiente en el cual se dispuso:

“RESUELVE:

- PRIMERO:** AMPÁRANSE los derechos fundamentales de los señores **VALENTINA ARBOLEDA GARCÍA** y **DIEGO ALEJANDRO HUÉRFANO MIRANDA** a la vida, a la libertad de expresión y a manifestarse públicamente en las protestas sociales en los términos y razones señalados en la parte motiva de esta sentencia.
- SEGUNDO:** Como consecuencia, **ORDÉNASE** al señor **PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA**, doctor **IVÁN DUQUE MÁRQUEZ**, el señor **MINISTRO DE DEFENSA NACIONAL**, doctor **CARLOS HOLMES TRUJILLO GARCÍA** y el **DIRECTOR** de la **POLICÍA NACIONAL**, general **ÓSCAR ATEHORTÚA DUQUE** que procedan a la elaboración de un **PROTOCOLO que a corto plazo incluya medidas más urgentes** que garanticen el derecho de los ciudadanos a manifestarse públicamente atendiendo a la programación y otorgamiento de los respectivos permisos que han de proferir los alcaldes locales para las manifestaciones públicas a realizarse en los próximos días y meses. Para los anteriores efectos, **OTÓRGASELE A LA MESA DE TRABAJO** el plazo de los diez (10) días hábiles siguientes a la notificación de este fallo y cuyo documento en todo caso deberán entregar al tribunal

Radicación nro.: 250002315000-2020-02700-00
Accionante: Valentina Arboleda García
Accionado: Presidente de la República – Ministerio de Defensa Nacional y Policía Nacional
Asunto: Decreta Medida Cautelar Provisional

antes de la realización de la primera próxima protesta que se autorice llevar a cabo.

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

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

QUINTO. **DISPÓNESE la continuidad de la conformación de la MESA DE TRABAJO** que de manera consensuada y coordinada deberá elaborar el correspondiente documento mediante la toma de medidas a mediano y a largo plazo que permitan remediar las causas que originan los conflictos sociales y las protestas de los ciudadanos que resultan afectados como consecuencia de las mismas. **ACÁTENSE POR PARTE DEL SEÑOR PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA Y LA ALCALDESA MAYOR DE BOGOTÁ**

Radicación nro.: 250002315000-2020-02700-00
Accionante: Valentina Arboleda García
Accionado: Presidente de la República – Ministerio de Defensa Nacional y Policía Nacional
Asunto: Decreta Medida Cautelar Provisional

D.C. LAS DIRECTICES DE QUE SE DA CUENTA EN LA PARTE MOTIVA DE ESTE FALLO. El Tribunal hará los correspondientes requerimientos sobre el avance de la misma en los plazos de tres (3), seis (6) meses, un (1) año, tres (3) años, cinco (5) años y diez (10) años con el fin de que no se haga nugatorio el cumplimiento a las órdenes que se imparten para salvaguardar los derechos fundamentales en conflicto.

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

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

Correlativamente, el 18 de febrero de 2021, el CONSEJO DE ESTADO examinó cada uno de los cargos formulados en los diferentes recursos de apelación a la luz de cada una de las razones esbozadas en la sentencia de primera instancia y procedió a confirmarla en su totalidad.

En la página web de la Revista Portafolio el pasado 17 de abril se publicó:

“El total de contagios de coronavirus en Colombia se elevó este sábado a 2.636.076 luego de que el Ministerio de Salud confirmó 16.654 nuevos casos de Covid, tras procesar 55.723 pruebas PCR y 25.773 de antígenos en las últimas 24 horas.

Así mismo, se reportaron 367 fallecimientos más por Covid-19, con lo que la cifra de muertes llegó a 67.931. Por su parte, el número de recuperados

Radicación nro.: 250002315000-2020-02700-00
Accionante: Valentina Arboleda García
Accionado: Presidente de la República – Ministerio de Defensa Nacional y Policía Nacional
Asunto: Decreta Medida Cautelar Provisional

ascendió a 2.457.888.

De acuerdo con las autoridades de salud, el número de casos activos se ubicó este sábado en 101.303.

El pasado 22 de abril a la hora 4:43 en la Sección de Economía la misma revista Portafolio notició:

MUERTES POR COVID SIGUEN DISPARADAS: EL PAÍS MARCÓ NUEVO RÉCORD DIARIO

Además, Colombia superó las 70.000 muertes por el virus.

Tras procesar 54.333 pruebas PCR y 27.751 de antígenos en las últimas 24 horas, el Ministerio de Salud confirmó este jueves 19.306 nuevos contagios de coronavirus con lo que la cifra total de casos en Colombia se elevó 2.720.619.

Mientras tanto, se reportaron 430 fallecimientos más por covid-19, con lo que la cifra de muertes llegó a 70.026. Por su parte, el número de recuperados ascendió a 2.538.020. En Colombia hay 103.389 casos activos.

Hay 1.270 conglomerados en el país. Los territorios son: Amazonas, Antioquia (Ituango), Arauca, Atlántico, Barranquilla, Bogotá, Boyacá, Bolívar, Buenaventura, Caldas, Caquetá, Cartagena, Casanare, Cauca, Cesar, Chocó, Córdoba, Cundinamarca, Huila, La Guajira, Magdalena, Meta, Nariño, Norte de Santander, Putumayo, Quindío, Risaralda, San Andrés, Santa Marta, Santander, Sucre, Tolima, Valle, Vaupés, Vichada, Guaviare y Guainía

Posteriormente, el día de ayer 26 de abril a la hora 04:55 P. M. la misma revista Portafolio publicó la siguiente noticia:

Colombia completa una semana con más de 400 muertes diarias de Covid

Desde el pasado 19 de abril el país supera diariamente esta cifra. Número de recuperados se ubica por encima de 2.600.000.

Radicación nro.: 250002315000-2020-02700-00
Accionante: Valentina Arboleda García
Accionado: Presidente de la República – Ministerio de Defensa Nacional y Policía Nacional
Asunto: Decreta Medida Cautelar Provisional

El Ministerio de Salud confirmó este lunes 12.839 nuevos contagios de coronavirus, luego de procesar 54.582 pruebas PCR y 14.138 de antígenos en las últimas 24 horas. Con esta cifra el total de casos en Colombia se elevó 2.787.303.

Mientras tanto, se reportaron 448 fallecimientos más por covid-19, con lo que la cifra de muertes llegó a 71.799. Por su parte, el número de recuperados ascendió a 2.602.489. En Colombia hay 103.686 casos activos.

De la misma manera la REVISTA SEMANA en su página web del día de hoy 27 de abril noticia:

“Covid-19

Cuarto récord de muertes por covid-19 en menos de una semana

El reporte del Ministerio de Salud indica que fallecieron 465 personas y se presentaron 17.190 casos nuevos.

26/4/2021

Un nuevo récord de muertes por covid-19 se presentó este domingo, al registrarse 465 fallecimientos, según el informe del Ministerio de Salud. Sería el cuarto mayor número en esta semana. [El primero se presentó el 19 de abril, cuando murieron 420 personas.](#) Un día después, 429 colombianos perdieron la batalla contra el coronavirus. El 22 de abril, de nuevo, la cifra se volvió a trepar, con 430 víctimas de la pandemia.

Y este 25 de abril, de nuevo, hay un nuevo y desafortunado récord: 465 fallecimientos de los cuales, 406 provienen de días anteriores.

Hay que resaltar que la cifra de fallecidos en este día es la más alta en comparación con los dos picos anteriores. En la segunda ola, la cual se presentó entre diciembre y enero, el mayor número de víctimas registrado fue de 419, y se presentó el 21 de enero de 2021

Radicación nro.: 250002315000-2020-02700-00
Accionante: Valentina Arboleda García
Accionado: Presidente de la República – Ministerio de Defensa Nacional y Policía Nacional
Asunto: Decreta Medida Cautelar Provisional

De acuerdo con el informe del Ministerio de Salud, en este domingo se presentaron 17.190 contagios nuevos, estadísticas que también se han mantenido al alza en la tercera ola de la pandemia, la cual, ya está siendo considerada como una de las más crudas a lo largo de la curva que ha seguido la emergencia sanitaria.

Con lo sucedido en este día, el país acumula 71.351 colombianos víctimas de covid-19. Entre tanto, hay 105.614 casos activos y ya el país registra 2'588.204 recuperados. Es decir, en lo que va de la pandemia se han confirmado 2'774.464 casos.

Dónde hay más víctimas

Antioquia vuelve a ocupar el primer lugar, con el mayor número de fallecidos, con 127. En el segundo lugar está Bogotá, con 73, y Barranquilla se ubica en el tercer lugar, con 55 fallecimientos. En el departamento del Atlántico, entre tanto, se registraron 37 muertes.

Adultos mayores siguen siendo los más afectados

Pese a que se menciona que los jóvenes están siendo afectados en esta tercera ola, en la que se han presentado nuevas cepas del virus, las estadísticas registran que la mayor parte de las víctimas siguen siendo los adultos mayores.

Es así como, 238 de los 465 fallecidos en este 25 de abril son personas entre 60 y 80 años. De hecho, el 88,3 % de las personas que perdieron la vida a causa de la covid-19 en este domingo, son personas mayores de 50 años, según lo muestra el registro de Minsalud.

¿Cuántos pacientes en las UCI?

Una de las preocupaciones de las autoridades sanitarias es la alta ocupación en las Unidades de Cuidados Intensivos, mientras el número de contagios sigue en ascenso. Un colapso en la capacidad instalada para la atención de pacientes con complicaciones por el coronavirus, podría llevar a aumentar el número de víctimas.

Más aún, si se ha detectado que, en esta tercera ola, es más alto el número de personas que se complican y requieren ser hospitalizadas con cuidados especiales. Las estadísticas de este fin de semana registran que, mientras

Radicación nro.: 250002315000-2020-02700-00
Accionante: Valentina Arboleda García
Accionado: Presidente de la República – Ministerio de Defensa Nacional y Policía Nacional
Asunto: Decreta Medida Cautelar Provisional

el sábado había 2.995 personas en UCI, la cifra pasó a 3.204 en este domingo.

Bogotá, por su tamaño, es la ciudad con más pacientes en cuidados especializados. De 1.198 que había el sábado, se pasó el domingo a 1.449 personas.

[Bogotá podría cambiar medidas](#)

En la capital del país, donde este domingo tiene lugar un comité epidemiológico, en el que se evalúa la posibilidad de cambiar las medidas restrictivas aplicadas hasta ahora para detener la velocidad de contagio, se ha presentado el 27,6% de los casos confirmados en todo lo que va de la pandemia, es decir, la capital del país acumula una cifra de 766.778 casos confirmados.

[Vacunación y responsabilidad](#)

En medio de la situación sanitaria, la vacunación es la tabla de salvación. También lo es la disciplina ciudadana. En lo que tiene que ver con vacunas, este domingo arribó al país un nuevo lote de las dosis de AstraZeneca. El Gobierno nacional informó que llegaron 912.000 vacunas adquiridas a través del mecanismo COVAX.

“Con la llegada de estas dosis, Colombia suma 6’527.184 vacunas recibidas. La meta general es inmunizar a 35,2 millones de personas, es decir, el 70 por ciento de la población.

En medio de todas estas situaciones, el llamado, principalmente del personal médico, es a que las personas apliquen de manera estricta los protocolos de bioseguridad, fundamentalmente el uso de tapabocas y aislamiento preventivo”.

Por su parte, en la siguiente página web los médicos de Bogotá se pronuncian así:

Radicación nro.: 250002315000-2020-02700-00
Accionante: Valentina Arboleda García
Accionado: Presidente de la República – Ministerio de Defensa Nacional y Policía Nacional
Asunto: Decreta Medida Cautelar Provisional

<https://consultorsalud.com/alerta-roja-hospit-colegio-medico-de-bogota/>

“ALERTA ROJA HOSPITALARIA NACIONAL INMEDIATA. PETICIÓN DEL COLEGIO MÉDICO DE BOGOTÁ

A través de un comunicado de prensa divulgado este 23 de abril, el CMC solicita al Gobierno Nacional replantear las estrategias de contención de la pandemia

El Colegio Médico de Bogotá se pronunció sobre la crisis sanitaria que vive el país, causada por un nuevo pico de covid-19. A través de un comunicado, el gremio médico exigió la declaratoria inmediata de la alerta roja hospitalaria al gobierno nacional, teniendo en cuenta que su obligación es cuidar la vida y la salud de los colombianos; más aún en esta etapa tan complicada para el sistema de salud nacional.

Teniendo en cuenta la evidencia de los últimos 3 días, en los que se han registrado nuevos récords de fallecimiento (más de 400 personas al día) y ocupación UCI prácticamente en su totalidad en varios departamentos, se requiere urgente un abordaje de la pandemia mucho más estricto. Como indican los especialistas, ***“de manera temprana se tiene una ocupación UCI del 90%, cuando no hemos llegado aún al punto más crítico comparado con las olas anteriores”***. El punto más álgido y difícil será en dos semanas, pero se requiere contar con talento humano en salud preparado y con capacidad de atención para los pacientes. De lo contrario, el panorama será ***“catastrófico”***.

En la misiva, el Colegio Médico de Bogotá reitera los desafíos propios del personal que atiende la pandemia: desgaste físico y emocional, deficiencias en los equipos de bioseguridad y el constante y exacerbado incremento de la carga laboral. Un año después de su aparición, la pandemia se mantiene como la época con las peores condiciones laborales para los médicos, enfermeras y demás personal que trabaja en el área clínica.

En la misma página web sobre la situación epidemiológica por coronavirus en Medellín se noticia:

<https://consultorsalud.com/uci-en-medellin-siguen-99-ocupacion/>

Radicación nro.: 250002315000-2020-02700-00
Accionante: Valentina Arboleda García
Accionado: Presidente de la República – Ministerio de Defensa Nacional y Policía Nacional
Asunto: Decreta Medida Cautelar Provisional

UCI EN MEDELLIN CONTINÚAN AL 99% DE OCUPACIÓN

Medellín se enfrenta al primer colapso hospitalario causado por covid-19 en el país. Ante la pérdida de la capacidad de atención, se pide un confinamiento departamental por 15 días

Publicado hace cinco días el 22 de abril de 2021
22 abril, 2021
Por Susana María Rico Barrera

El departamento de Antioquia y su capital, Medellín siguen siendo las áreas del país más afectadas en esta tercera ola de covid-19. En los últimos días, las alertas alcanzaron su nivel máximo: el 20 de abril se reportó que la ciudad solo tenía 10 camas UCI disponibles, el mismo número se contó en las primeras horas de este jueves. Ante la falta de capacidad para atender a los pacientes, se ha solicitado endurecer las medidas y establecer un confinamiento total para los próximos 15 días.

Desde el sector salud, se decidió implementar el triaje ético, ante el colapso que experimenta la capital de Antioquia. Con esta directriz, se asignarán las camas UCI disponibles a las personas que tengan una mayor capacidad para sobreponerse a la enfermedad. *“Conviene subrayar que los dilemas éticos no corresponden a la elección entre el bien y el mal, o lo correcto y lo incorrecto. Sino que se trata de un conflicto aparente entre dos imperativos éticos, dos caminos del bien, que en un momento dado se enfrentan, se contraponen y nos imponen elegir, a sabiendas de que tomar un camino es abandonar el otro”*, expresó el gobernador (e) Luis Fernando Suárez.

Aunque la información se conoció el 19 de abril, no se han visto cambios positivos dentro de las instituciones hospitalarias. Por el contrario, cada día aumentan las personas que requieren tratamientos más específicos contra la covid-19. Con el triaje ético, no se tendrán en cuenta las diferencias socioeconómicas, políticas, lugar de residencia u otros datos que no tengan ningún sustento clínico o evaluación clínica.

III. CONSIDERACIONES:

Radicación nro.: 250002315000-2020-02700-00
Accionante: Valentina Arboleda García
Accionado: Presidente de la República – Ministerio de Defensa Nacional y Policía Nacional
Asunto: Decreta Medida Cautelar Provisional

3.1. La Suscrita magistrada procede a dar aplicación al artículo del Decreto 2651 de 1991 "*Por el cual se reglamenta la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política'*", que a la letra consagra:

ARTICULO 5º-Procedencia de la acción de tutela. La acción de tutela procede contra toda acción u omisión de las autoridades públicas, que haya violado, viole o amenace violar cualquiera de los derechos de que trata el artículo 2º de esta ley. También procede contra acciones u omisiones de particulares, de conformidad con lo establecido en el Capítulo III de este decreto. La procedencia de la tutela en ningún caso esta sujeta a que la acción de la autoridad o del particular se haya manifestado en un acto jurídico escrito.

ARTICULO 6º-Causales de improcedencia de la tutela. La acción de tutela no procederá:
“(…)

3. Cuando se pretenda proteger derechos colectivos, tales como la paz y los demás mencionados en el artículo 88 de la Constitución Política. Lo anterior no obsta, para que el titular solicite la tutela de sus derechos amenazados o violados en situaciones que comprometan intereses o derechos colectivos siempre que se trate de impedir un perjuicio irremediable.

ARTICULO 7º-Medidas provisionales para proteger un derecho. Desde la presentación de la solicitud, cuando el juez expresamente lo considere necesario y urgente para proteger el derecho, suspenderá la aplicación del acto concreto que lo amenace o vulnere.

Sin embargo, a petición de parte o de oficio, se podrá disponer la ejecución o la continuidad de la ejecución, para evitar perjuicios ciertos e inminentes al interés público. En todo caso el juez podrá ordenar lo que considere procedente para proteger los derechos y no hacer ilusorio el efecto de un eventual fallo a favor del solicitante.

La suspensión de la aplicación se notificará inmediatamente a aquél contra quien se hubiere hecho la solicitud por el medio más expedito posible.

Radicación nro.: 250002315000-2020-02700-00
Accionante: Valentina Arboleda García
Accionado: Presidente de la República – Ministerio de Defensa Nacional y Policía Nacional
Asunto: Decreta Medida Cautelar Provisional

El juez también podrá, de oficio o a petición de parte, dictar cualquier medida de conservación o seguridad encaminada a proteger el derecho o a evitar que se produzcan otros daños como consecuencia de los hechos realizados, todo de conformidad con las circunstancias del caso.

El juez podrá, de oficio o a petición de parte, por resolución debidamente fundada, hacer cesar en cualquier momento la autorización de ejecución o las otras medidas cautelares que hubiere dictado.

ARTICULO 18.-Restablecimiento inmediato. El juez que conozca de la solicitud podrá tutelar el derecho, prescindiendo de cualquier consideración formal y sin ninguna averiguación previa, siempre y cuando el fallo se funde en un medio de prueba del cual se pueda deducir una grave e inminente violación o amenaza del derecho.

ARTICULO 27.-Cumplimiento del fallo. Proferido el fallo que concede la tutela, la autoridad responsable del agravio deberá cumplirla sin demora.

[Ver el Auto del Consejo de Estado 1345 de 2011](#)

Si no lo hiciera dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes, el juez se dirigirá al superior del responsable y le requerirá para que lo haga cumplir y abra el correspondiente procedimiento disciplinario contra aquél. Pasadas otras cuarenta y ocho horas, ordenará abrir proceso contra el superior que no hubiere procedido conforme a lo ordenado y adoptará directamente todas las medidas para el cabal cumplimiento del mismo. El juez podrá sancionar por desacato al responsable y al superior hasta que cumplan su sentencia.

Lo anterior sin perjuicio de la responsabilidad penal del funcionario en su caso.

En todo caso, el juez establecerá los demás efectos del fallo para el caso concreto y mantendrá la competencia hasta que este completamente restablecido el derecho o eliminadas las causas de la amenaza.

Sanciones

ARTICULO 52.-Desacato. La persona que incumpliere una orden de un juez proferida con base en el presente decreto incurrirá en desacato sancionable con arresto hasta de seis meses y multa hasta de 20 salarios mínimos mensuales, salvo que en este decreto ya se hubiere señalado una

Radicación nro.: 250002315000-2020-02700-00
Accionante: Valentina Arboleda García
Accionado: Presidente de la República – Ministerio de Defensa Nacional y Policía Nacional
Asunto: Decreta Medida Cautelar Provisional

consecuencia jurídica distinta y sin perjuicio de las sanciones penales a que hubiere lugar.

NOTA: Inciso declarado EXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-367 de 2014, en el entendido de que el incidente de descato allí previsto debe resolverse en el termino establecido en el artículo 86 de la Constitución Política.

[Ver el Auto del Consejo de Estado 1345 de 2011](#)

La sanción será impuesta por el mismo juez mediante trámite incidental y será consultada al superior jerárquico quien decidirá dentro de los tres días siguientes si debe revocarse la sanción. La consulta se hará en el efecto devolutivo. **Texto subrayado declarado INEXEQUIBLE por la Corte Constitucional, mediante Sentencia [C-243](#) de 1996**

ARTICULO 53.-Sanciones penales. El que incumpla el fallo de tutela o el juez que incumpla las funciones que le son propias de conformidad con este decreto incurrirá, según el caso, en fraude a resolución judicial, prevaricato por omisión o en las sanciones penales a que hubiere lugar.

También incurrirá en la responsabilidad penal a que hubiere lugar quien repita la acción o la omisión que motivo la tutela concedida mediante fallo ejecutoriado en proceso en el cual hubiera sido parte.

3.2. Por su parte, acerca de la competencia al juez de primera instancia tendiente a verificar el cumplimiento de las órdenes impartidas en el fallo de tutela, la jurisprudencia constitucional ha señalado:

“Sentencia SU034/18

Referencia: Expediente T-6.017.539

Acción de tutela formulada por Paula Gaviria Betancur en contra del Juzgado Civil del Circuito de

Radicación nro.: 250002315000-2020-02700-00
Accionante: Valentina Arboleda García
Accionado: Presidente de la República – Ministerio de Defensa Nacional y Policía Nacional
Asunto: Decreta Medida Cautelar Provisional

Los Patios –Norte de Santander– y
del Tribunal Superior del Distrito
Judicial de Cúcuta –Sala Civil–

Magistrado Ponente:
ALBERTO ROJAS RÍOS

ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES-Requisitos generales y especiales de procedibilidad

ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS QUE RESUELVEN INCIDENTES DE DESACATO-Requisitos de procedencia

Se tiene que la jurisprudencia trazada por esta Corporación sostiene que para enervar mediante acción de tutela la providencia que resuelve un incidente de desacato, es preciso que se reúnan los siguientes requisitos: i) La decisión dictada en el trámite de desacato se encuentre ejecutoriada; es decir que la acción de tutela es improcedente si se interpone antes de finalizado el trámite –incluido el grado jurisdiccional de consulta, si es del caso–. ii) Se acrediten los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales y se sustente, por lo menos, la configuración una de las causales específicas (defectos). iii) Los argumentos del promotor de la acción de tutela deben ser consistentes con lo planteado por él en el trámite del incidente de desacato, de manera que a) no debe traer a colación alegaciones nuevas, que dejó de expresar en el incidente de desacato, y b) no puede solicitar nuevas pruebas que no fueron pedidas en un principio dentro del desacato y que el juez no tenía que practicar de oficio.

DEBER DE CUMPLIMIENTO DE LAS PROVIDENCIAS JUDICIALES COMO COMPONENTE DEL DERECHO FUNDAMENTAL AL ACCESO A LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA Y AL DEBIDO PROCESO

El derecho de acceso a la administración de justicia no se circunscribe exclusivamente al ejercicio del derecho de acción, sino que está inescindiblemente vinculado al debido proceso y a la expectativa de las partes de que, una vez en firme, la decisión judicial que pone fin a una controversia se materialice en debida forma. Desconocer esta premisa básica implicaría soslayar el carácter vinculante y coercitivo de las

Radicación nro.: 250002315000-2020-02700-00
Accionante: Valentina Arboleda García
Accionado: Presidente de la República – Ministerio de Defensa Nacional y Policía Nacional
Asunto: Decreta Medida Cautelar Provisional

providencias judiciales, en detrimento no solo de los derechos fundamentales, sino del orden constitucional vigente.

DERECHO DE ACCESO A LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA-Concepto y contenido

CUMPLIMIENTO DE SENTENCIAS JUDICIALES-Imperativo del Estado social de Derecho

DERECHO DE ACCESO A LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA Y EFECTIVO CUMPLIMIENTO DE LAS PROVIDENCIAS JUDICIALES-Jurisprudencia constitucional

INCIDENTE DE DESACATO COMO MECANISMO DE CARACTER JUDICIAL PARA HACER CUMPLIR LOS FALLOS DE TUTELA-Jurisprudencia constitucional

NATURALEZA DEL INCIDENTE DE DESACATO-Jurisprudencia constitucional

INCIDENTE DE DESACATO-Límites, deberes y facultades del juez

SANCION POR DESACATO-Casos en que no puede imponerse

No habría lugar a imponer una sanción por desacato en los casos en que (i) la orden de tutela no ha sido precisa, porque no se determinó quién debía cumplirla o porque su contenido es difuso, y/o (ii) el obligado ha adoptado alguna conducta positiva tendiente a cumplir la orden de buena fe, pero no se le ha dado la oportunidad de hacerlo.

INCIDENTE DE DESACATO-Finalidad

Acerca de la finalidad que persigue el incidente de desacato, la postura que de vieja data ha acogido la Sala Plena de esta Corte y que se ha mantenido es que, si bien una de las consecuencias derivadas de este trámite incidental es la imposición de sanciones por la desobediencia frente a la sentencia, su auténtico propósito es lograr el cumplimiento efectivo de la orden de tutela pendiente de ser ejecutada; de suerte que no se persigue reprender al renuente por el peso de la sanción en sí misma, sino que ésta debe entenderse como una forma para inducir que aquel encauce su conducta hacia el cumplimiento, a través de una medida de reconvención cuya objetivo no es otro que auspiciar la eficacia de la acción impetrada y, con ella, la reivindicación de los derechos quebrantados.

Radicación nro.: 250002315000-2020-02700-00
Accionante: Valentina Arboleda García
Accionado: Presidente de la República – Ministerio de Defensa Nacional y Policía Nacional
Asunto: Decreta Medida Cautelar Provisional

CONSULTA DEL DESACATO-Efectos

Al evaluar el alcance de la decisión del juez que resuelve la consulta en el marco de un incidente de desacato, este Tribunal ha establecido que en esta etapa del trámite la autoridad competente deberá verificar los siguientes aspectos: (i) si hubo incumplimiento y si este fue total o parcial, apreciando en ambos casos las circunstancias del caso concreto –la causa del incumplimiento– con el fin de identificar el medio adecuado para asegurar que se respete lo decidido. (ii) si existe incumplimiento, deberá analizar si la sanción impuesta en el incidente de desacato es la correcta, en esta etapa, se corrobora que no haya una violación de la Constitución o de la Ley y que la sanción es adecuada, dadas las circunstancias específicas de cada caso, para alcanzar el fin que justifica la existencia misma de la acción de tutela, es decir, asegurar el goce efectivo del derecho tutelado por la sentencia.

CONSULTA DEL DESACATO-Competencia para modificar órdenes en tutela

Recordando que la finalidad última del incidente de desacato es la de hacer efectiva la protección de los derechos fundamentales objeto de amparo, la Corte ha admitido que en ciertas circunstancias el juez que conoce el grado jurisdiccional de consulta adicione lo resuelto por el a quo a través de medidas complementarias o ajustes tendientes a asegurar el cumplimiento de las órdenes de tutela, circunscrito eso sí a la parte resolutive de la sentencia de tutela, pues no es este el escenario para abrir el debate previamente clausurado.

ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS QUE RESUELVEN INCIDENTES DE DESACATO-Procendencia por desconocimiento del precedente respecto a órdenes complejas y se pasó por alto que el no pago inmediato de las medidas de reparación reconocidas a los solicitantes no era imputable a la negligencia de las funcionarias

La Sala evidenció que las providencias acusadas incurrieron en un defecto sustantivo por desconocimiento del precedente, en la medida en que hicieron caso omiso de que, a raíz de la complejidad que implicaba la ejecución inmediata de las órdenes de tutela –por estar inmersas en un estado de cosas inconstitucional–, era preciso atender la jurisprudencia conforme a la cual el juez está revestido de singulares atribuciones para modular las órdenes impartidas en sentencia –en este caso, las órdenes de pago de la indemnización administrativa–, considerando los elementos del contexto y los informes allegados por la entidad obligada. Específicamente, se advirtió que en el marco de lo que esta Corte ha denominado órdenes complejas, el precedente habilitaba al juez para que modulara la orden de pago en uno de sus aspectos accidentales (tiempo, modo y lugar) con el propósito de hacer posible el cumplimiento,

Radicación nro.: 250002315000-2020-02700-00
Accionante: Valentina Arboleda García
Accionado: Presidente de la República – Ministerio de Defensa Nacional y Policía Nacional
Asunto: Decreta Medida Cautelar Provisional

dado el allanamiento a los fallos por parte de la obligada, contrastado con la problemática estructural asociada al estado de cosas inconstitucional en materia de víctimas de desplazamiento forzado. Asimismo, se constató que la pretermisión del estudio sobre la responsabilidad subjetiva conllevó un desconocimiento del precedente jurisprudencial sobre la finalidad del incidente de desacato. Se pasó por alto que el no pago inmediato de las medidas de reparación reconocidas a los solicitantes no era imputable a la negligencia de las funcionarias sino a la situación coyuntural ocasionada por la violación masiva de derechos en el marco del conflicto, y dicha omisión condujo a una desnaturalización de las sanciones de arresto y multa como mecanismos para propiciar la efectividad de la salvaguarda dispensada en los fallos de tutela. Ello, por cuanto se estableció que, al momento de resolver un incidente de desacato, la autoridad judicial debe tomar en consideración si concurren factores objetivos y/o subjetivos determinantes para valorar el cumplimiento de una orden de tutela por parte de su destinatario. Entre los factores objetivos, pueden tomarse en cuenta variables como (i) la imposibilidad fáctica o jurídica de cumplimiento, (ii) el contexto que rodea la ejecución de la orden impartida, (iii) la presencia de un estado de cosas inconstitucional, (iv) la complejidad de las órdenes, (v) la capacidad funcional de la persona o institucional del órgano obligado para hacer efectivo lo dispuesto en el fallo, (vi) la competencia funcional directa para la ejecución de las órdenes de amparo, y (vii) el plazo otorgado para su cumplimiento. Por otro lado, entre los factores subjetivos el juez debe verificar circunstancias como (i) la responsabilidad subjetiva (dolo o culpa) del obligado, (ii) si existió allanamiento a las órdenes, y (iii) si el obligado demostró acciones positivas orientadas al cumplimiento. Vale anotar que los factores señalados son enunciativos, pues, en el ejercicio de la función de verificación del cumplimiento, el juez puede apreciar otras circunstancias que le permitan evaluar la conducta del obligado en relación con las medidas protectoras dispuestas en el fallo de tutela. No obstante lo anterior, se precisó que la alternativa de acción adoptada por la UARIV (consistente en la asignación de un turno para la entrega efectiva de la indemnización) está inserta en una estructura general de cumplimiento, por tratarse de un estado de cosas inconstitucional, en este caso, en materia de atención a víctimas de desplazamiento forzado. Se subrayó que la Corte Constitucional no puede promover ni aceptar el uso estratégico del incidente de desacato, de modo que se convierta en un mecanismo que les permita a los accionados dilatar el cumplimiento de las órdenes de tutela en procesos que no estén dentro de un escenario como el que aquí se observa, esto es, un estado de cosas inconstitucional.

Es evidente que el fallo de tutela no solo salvaguarda los derechos de las personas la libertad de expresión y a manifestarse públicamente

Radicación nro.: 250002315000-2020-02700-00
Accionante: Valentina Arboleda García
Accionado: Presidente de la República – Ministerio de Defensa Nacional y Policía Nacional
Asunto: Decreta Medida Cautelar Provisional

mediante el desarrollo de protestas sociales, sino lo esencial de todo el texto argumentativo de los jueces a quo como del juez ad quem estriba en el DERECHO FUNDAMENTAL A LA VIDA TANTO DE LOS MANIFESTANTES, COMO DE LOS MIEMBROS DE LA FUERZA PÚBLICA Y DE LOS TERCEROS QUE NO CONCURREN A ESAS REUNIONES PÚBLICAS.

3.3. En lo que concierne a las decisiones a tomar en esta providencia, la suscrita magistrada tiene en cuenta el precedente constitucional que en sentencia C009 de marzo de 2018 traza el órgano máximo de constitucionalidad sobre la exequibilidad de la Ley 1801 de 2016 o “Código Nacional de Policía”.

DERECHO DE REUNION Y MANIFESTACION PUBLICA Y PACIFICA-Pilares de la democracia participativa/DERECHO DE REUNION Y MANIFESTACION PUBLICA y PACIFICA-Carácter fundamental/DERECHO DE REUNION Y MANIFESTACION PUBLICA y PACIFICA-Contenido

DERECHO DE REUNION Y MANIFESTACION PUBLICA y PACIFICA-Cobijados por prerrogativas del derecho a la libertad de expresión

Los derechos a la reunión y a la manifestación pública y pacífica son fundamentales, incluyen la protesta y están cobijados por las prerrogativas del derecho a la libertad de expresión. Así mismo excluyen de su contorno material las manifestaciones violentas y los objetivos ilícitos. Estos derechos tienen una naturaleza disruptiva, un componente estático (reunión/pública) y otro dinámico (manifestación pública). En este sentido, el ejercicio de estos derechos es determinante para la sociedad en la preservación de la democracia participativa y el pluralismo. Adicionalmente, sus limitaciones deben ser establecidas por la ley y, para que sean admisibles, deben cumplir con el principio de legalidad y, por lo tanto, ser previsibles.

LIBERTAD DE EXPRESION-Consagración constitucional e internacional/LIBERTAD DE EXPRESION-Estándares internacionales

Radicación nro.: 250002315000-2020-02700-00
Accionante: Valentina Arboleda García
Accionado: Presidente de la República – Ministerio de Defensa Nacional y Policía Nacional
Asunto: Decreta Medida Cautelar Provisional

DERECHO DE REUNION Y MANIFESTACION PUBLICA Y PACIFICA-Condiciones y limitaciones/**DERECHO DE REUNION Y MANIFESTACION PUBLICA Y PACIFICA**-Límites que imponen a la libertad de configuración legislativa

CODIGO NACIONAL DE POLICIA Y CONVIVENCIA-Condiciones para que toda reunión y manifestación que cause alteraciones a la convivencia pueda ser disuelta

CODIGO NACIONAL DE POLICIA Y CONVIVENCIA-Condicionamiento de expresión genérica “cualquier otro fin legítimo” contenida en norma sobre ejercicio de derecho de reunión y manifestación en espacio público/**LIBERTAD DE EXPRESION**-Dimensión política y sus funciones específicas

En aplicación del principio de conservación del derecho y de sus facultades constitucionales, la Corte declarará la exequibilidad de la expresión “cualquier otro fin legítimo” contenida en el artículo 53 de la Ley 1801 de 2016, en el entendido de que el fin legítimo es aquel que persigue cualquier expresión de ideas o intereses colectivos con excepción de: (i) la propaganda de la guerra; (ii) la apología al odio, a la violencia y el delito; (iii) la pornografía infantil; y (iv) la instigación pública y directa a cometer delitos; y (v) lo que el Legislador señale de manera expresa.

DERECHO DE REUNION Y MANIFESTACION EN ESPACIO PUBLICO-Naturaleza del aviso/**REUNION Y MANIFESTACION EN ESPACIO PUBLICO QUE REQUIERA DE DESPLIEGUE LOGISTICO**-Aviso previo/**DERECHO DE REUNION Y MANIFESTACION EN ESPACIO PUBLICO**-El aviso se enmarca en un sistema de notificación previa con fines constitucionalmente importantes

El requisito del aviso a la primera autoridad administrativa del lugar contenido en el artículo 53 de la Ley 1801 de 2016, es razonable y proporcionado en los casos de reuniones y manifestaciones en el espacio público que aglomeren a un número importante de personas o pretendan generar una disrupción en el espacio público. Este aviso, como un requisito de carácter informativo y no como un permiso, tiene el objetivo de que la administración despliegue la logística necesaria para garantizar el ejercicio de los derechos a la reunión y a las manifestaciones en espacios públicos, el debido acompañamiento y, además, asegurar el orden público y social.

CODIGO NACIONAL DE POLICIA Y CONVIVENCIA-Circunstancias excepcionales y fuerza mayor para no autorizar el uso de vías públicas

Radicación nro.: 250002315000-2020-02700-00
Accionante: Valentina Arboleda García
Accionado: Presidente de la República – Ministerio de Defensa Nacional y Policía Nacional
Asunto: Decreta Medida Cautelar Provisional

Las circunstancias excepcionales y la fuerza mayor como causales para no autorizar el uso de vías públicas contenidas en el artículo 54 de la Ley 1801 de 2016 son lo suficientemente precisas para respetar el principio de legalidad, ya que sería irrazonable exigir al Legislador que prevea todo el universo de posibilidades que pueden acontecer en una ciudad que haga imposible el uso de las vías públicas, razón por la cual esa expresión será declarada exequible. Sin embargo, la protección a los derechos a la reunión y a la manifestación en espacios públicos exige que se motive la negativa al uso de las vías públicas, para que no se presenten restricciones desproporcionadas o arbitrarias al ejercicio del derecho. Por lo anterior, en uso de las facultades constitucionales la Corte condiciona la expresión en el entendido de que la no autorización debe motivarse para hacer explícitas las razones que lo fundamentan.

Referencia: Expedientes D-11747 y D-11755 (acumulados)

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 53, 54, 55, 56 y 57 de la Ley 1801 de 2016 “por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia Ciudadana”

Demandantes: Carlos Esteban Romo Delgado, César Rodríguez Garavito y Sebastián Lalinde Ordoñez

Magistrada sustanciadora:
GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

El contenido de los derechos de reunión y manifestación pública y pacífica

35. En estos términos, de conformidad con el artículo 37 de la Constitución y el bloque de constitucionalidad, 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. Solo pueden ser limitados mediante ley, tienen 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.

Radicación nro.: 250002315000-2020-02700-00
Accionante: Valentina Arboleda García
Accionado: Presidente de la República – Ministerio de Defensa Nacional y Policía Nacional
Asunto: Decreta Medida Cautelar Provisional

En tanto derechos de libertad, buscan materializar el desarrollo de las personas mediante la participación en la discusión pública y en el intercambio de ideas y opiniones. Así, “el derecho de reunión es una manifestación colectiva de la libertad de expresión ejercida a través de una asociación transitoria, caracterizado por la doctrina científica como un derecho individual en cuanto a sus titulares y colectivo en su ejercicio, que pretende el intercambio o exposición de ideas, la defensa de intereses o publicidad de problemas o reivindicaciones, constituyendo, por lo tanto, un cauce del principio democrático participativo, cuyos elementos son: el subjetivo (una agrupación de personas), el temporal (su duración transitoria), el finalístico (licitud de la finalidad) y el real u objetivo (lugar de la celebración)”[\[118\]](#).

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

La **Sentencia C-742 de 2012**[\[119\]](#), que declaró exequibles los tipos penales de obstrucción de vías y “perturbación en servicio de transporte público, colectivo u oficial”[\[120\]](#) por un cargo de violación del principio de estricta legalidad en materia penal, se pronunció al respecto e indicó que la exequibilidad de dichos tipos penales no contrariaba el derecho a la protesta ni incurría en un exceso del margen de configuración normativa del Legislador en materia penal cuando se trata de una manifestación de la libertad de expresión. Dijo:

“El accionante afirma que las normas cuestionadas terminan por reprimir la protesta social. No obstante, sólo la **protesta social pacífica** goza de protección constitucional. Las manifestaciones violentas no están protegidas ni siquiera prima facie por la Constitución. Y los artículos 44 y 45 (parcial) de la Ley 1453 de 2011 tienen esa orientación. Así, el artículo 44 excluye la tipicidad de las movilizaciones realizadas, con previo aviso, en el marco del orden

Radicación nro.: 250002315000-2020-02700-00
Accionante: Valentina Arboleda García
Accionado: Presidente de la República – Ministerio de Defensa Nacional y Policía Nacional
Asunto: Decreta Medida Cautelar Provisional

constitucional vigente (concretamente, el artículo 37 de la Constitución Política). El artículo 45 dice que es típico de perturbación en el servicio de transporte público, colectivo u oficial, el comportamiento de quien “por cualquier medio ilícito” imposibilite la circulación. Recurrir a medios ilícitos, que conllevan violencia, sustrae en principio los comportamientos resultantes, del ámbito de protección del derecho a la manifestación” (subraya añadida).

Así pues, es claro que los derechos contemplados en el artículo 37 tienen un contorno material del cual no solo escapan los objetivos ilícitos, sino además las manifestaciones o reuniones violentas y, por lo tanto, es posible establecer como delitos la obstrucción de las vías y la perturbación en el servicio de transporte público sin que ello implique un límite al ejercicio de los mencionados derechos, al suceder en esferas completamente diferenciables. Aquí vale resaltar el hecho de que el que una manifestación pacífica obstruya las vías públicas o limite la circulación por algún lugar en razón a la ocupación de un espacio público no configura la tipicidad del delito, pues el objetivo de la misma 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.

Muchas veces el ejercicio de estos derechos es un mecanismo de la protesta, la cual busca irrumpir en la cotidianidad para manifestar 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”[\[121\]](#). Sin embargo, tal ejercicio no puede paralizar el desarrollo normal de las actividades en comunidad. Lo anterior, en tanto, el derecho a protestar o a manifestarse públicamente no puede anular los derechos de las personas que no están en esa manifestación, aunque momentáneamente sí se les limiten algunos.

Por ejemplo, una manifestación puede tomar la forma de ocupación o habitación en una plaza pública como protesta por alguna determinación del Gobierno, el uso del ruido o el reparto de folletos en la vía pública para llamar la atención. Estos ejercicios, sin duda, generan una tensión 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.

Radicación nro.: 250002315000-2020-02700-00
Accionante: Valentina Arboleda García
Accionado: Presidente de la República – Ministerio de Defensa Nacional y Policía Nacional
Asunto: Decreta Medida Cautelar Provisional

La Sentencia C-742 de 2012 también precisó que la protección de la protesta como manifestación del derecho a la libertad de expresión colectiva imponía al Legislador el deber de garantizar el acceso a foros públicos, para lo cual este último debía establecer de forma expresa las garantías para su ejercicio. De tal forma, señaló que la Constitución había autorizado al Legislador para determinar los términos del ejercicio del derecho, para lo cual, por ejemplo, había reglamentado los casos en que era necesario el aviso, con el objetivo de que se previeran las medidas para que el ejercicio del mismo “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 último, recalcó el rechazo contemplado en la Constitución a las manifestaciones violentas y la existencia de diversos medios legítimos para expresar las inconformidades[122].

De otra parte, la jurisprudencia ha señalado que la determinación de la validez de las limitaciones a estos derechos está a cargo de los jueces constitucionales, toda vez que la Carta Superior no estableció expresamente los valores o derechos que justifican tales limitaciones, sino una cláusula general que delega esa tarea al Legislador. No obstante, sí ha precisado que lo que los jueces deben constatar en ese análisis es que existan “fórmulas de equilibrio que permitan conciliar el libre ejercicio del derecho y el orden público, así como armonizar los conflictos del derecho de reunión y manifestación de ciertas personas con el ejercicio de los derechos fundamentales de los demás”[123].

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 de su uso de los bienes públicos. Luego, aun cuando la protección a esta libertad es amplia, de su ejercicio no se puede desencadenar un desequilibrio irrazonable en relación con los derechos de terceros, la seguridad ciudadana y el orden público[124] ni puede significar un bloqueo absoluto de la vida en sociedad. No obstante, se debe recordar que estas posibles tensiones deben abordarse desde la razonabilidad y la proporcionalidad.

Lo anterior tampoco puede traducirse en que el ejercicio de los derechos a la manifestación y reunión pública y pacífica no impliquen alteración alguna a la cotidianidad, pues como se advirtió, uno de los propósitos del ejercicio de estos derechos como canales de expresión legítima en una sociedad democrática es perturbar la vida comunitaria “normal”, en aras de llamar la atención sobre una idea particular.

Radicación nro.: 250002315000-2020-02700-00
Accionante: Valentina Arboleda García
Accionado: Presidente de la República – Ministerio de Defensa Nacional y Policía Nacional
Asunto: Decreta Medida Cautelar Provisional

Finalmente, cabe enfatizar que la jurisprudencia ha sido clara en establecer que, en tanto libertades, la regulación de los derechos que se derivan del artículo 37 de la Constitución no puede estar sujeta a autorizaciones, aun cuando se han permitido avisos en los eventos en los cuales esas manifestaciones se ejercen en lugares de tránsito público, con fundamento en la salvaguarda de valores importantes como la seguridad de los manifestantes, entre otros. Sin embargo, tal aviso no tiene la calidad de una autorización, puesto que, por tratarse de un derecho de libertad, éste no puede limitarse injustificadamente.

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

3.3.1. De la anterior sentencia de Constitucionalidad se extraen los siguientes pilares básicos sobre los cuales se cimienta el derecho a la manifestación pública:

- **Necesidad de dar aviso cuando se realiza en un lugar**

público: , la regulación de los derechos que se derivan del artículo 37 de la Constitución no puede estar sujeta a autorizaciones.

- Legitimidad de la Alteración de la Cotidianidad como expresión de la democracia para dar a conocer unas ideas y llamar la atención de las autoridades.
- 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 de su uso de los bienes públicos. Luego, **aun cuando la protección a esta libertad es amplia, de su ejercicio no se puede desencadenar un desequilibrio irrazonable en relación con los derechos de terceros**, la seguridad ciudadana y el orden público [\[124\]](#) ni puede significar un bloqueo absoluto de la vida en sociedad.

Radicación nro.: 250002315000-2020-02700-00
Accionante: Valentina Arboleda García
Accionado: Presidente de la República – Ministerio de Defensa Nacional y Policía Nacional
Asunto: Decreta Medida Cautelar Provisional

- Los jueces deben constatar en ese análisis es que existan “fórmulas de equilibrio que **permitan conciliar el libre ejercicio del derecho y el orden público**, así como **armonizar los conflictos del derecho de reunión y manifestación de ciertas personas con el ejercicio de los derechos fundamentales de los demás**
- La jurisprudencia ha señalado que la determinación de **la validez de las limitaciones a estos derechos está a cargo de los jueces constitucionales**, toda vez que la Carta Superior no estableció expresamente los valores o derechos que justifican tales limitaciones, sino una cláusula general que delega esa tarea al Legislador

3.4. Por su parte, en lo concerniente al mantenimiento del ORDEN PÚBLICO y el alcance de esa atribución que tanto la Carta Superior de Derechos y la Ley 1801 de 2016 le confieren al Presidente de la República como supremo guardián del mismo como a los gobernadores y alcaldes en las áreas de su jurisdicción territorial y a la policía nacional, la suscrita magistrada tiene de presente la necesidad de la aplicación del siguiente precedente constitucional **en ARAS DE SALVAGUARDAR LOS DERECHOS FUNDAMENTALES A LA SALUD, LA VIDA Y LA SALUBRIDAD PÚBLICA SIN QUE ESTA PROTECCIÓN COMPORTEN LIMITACIONES Y RESTRICCIONES AL EJERCICIO LEGÍTIMO DEL DERECHO FUNDAMENTAL A MANIFESTARSE PÚBLICAMENTE.**

“Sentencia C-825 de 2004 Corte Constitucional

ORDEN PUBLICO-Valor subordinado al respeto de la dignidad humana/**ORDEN PUBLICO**-Concepto/**PODER DE POLICIA**-Fundamento y límite/**ORDEN PUBLICO**-Finalidad de la preservación

Radicación nro.: 250002315000-2020-02700-00
Accionante: Valentina Arboleda García
Accionado: Presidente de la República – Ministerio de Defensa Nacional y Policía Nacional
Asunto: Decreta Medida Cautelar Provisional

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 ya que, tal y como lo ha señalado esta Corte en múltiples oportunidades, es “un valor subordinado al respeto a la dignidad humana”**, por lo que, “la preservación del orden público lograda mediante la supresión de las libertades públicas no es entonces compatible con el ideal democrático”. Por ello **el orden público debe ser entendido como el conjunto de condiciones de seguridad, tranquilidad y salubridad que permiten la prosperidad general y el goce de los derechos humanos**. Este marco constituye el fundamento y el límite del poder de policía, que es el llamado a mantener el orden público, pero en beneficio del goce pleno de los derechos. En ese sentido, la preservación del orden público no puede lograrse mediante la supresión o restricción desproporcionada de las libertades públicas, puesto que el desafío de la democracia es permitir el más amplio y vigoroso ejercicio de las libertades ciudadanas.

PODER DE MANTENIMIENTO DEL ORDEN PUBLICO-Límites/POLICIA-Criterios que sirven de medida al uso/POLICIA EN UN ESTADO DEMOCRATICO-Principios constitucionales mínimos que la gobiernan

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. Así, la sentencia C-024 de 1994, luego de analizar in extenso 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, que (i) está sometido al principio de legalidad, que (ii) su actividad debe tender a asegurar el orden público, que (iii) su actuación y las medidas a adoptar se encuentran limitadas a la conservación y restablecimiento del orden público, que (iv) **las medidas que tome deben ser proporcionales y razonables, y no pueden entonces traducirse**

Radicación nro.: 250002315000-2020-02700-00
Accionante: Valentina Arboleda García
Accionado: Presidente de la República – Ministerio de Defensa Nacional y Policía Nacional
Asunto: Decreta Medida Cautelar Provisional

en la supresión absoluta de las libertades o en su limitación desproporcionada, (v) que no pueden imponerse discriminaciones injustificadas a ciertos sectores, (vi) que la medida policiva debe recaer contra el perturbador del orden público, pero no contra quien ejerce legalmente sus libertades, y que (vii) **obviamente se encuentra sometida a los correspondientes controles judiciales.**

ORDEN PUBLICO-Medios para la preservación en beneficio de las libertades

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

DERECHOS Y LIBERTADES PUBLICAS-Regulación por el Congreso/**PODER DE POLICIA SUBSIDIARIO**-No invasión de esferas de reserva legal

En el Estado Social de Derecho es lógico que la regulación de los derechos y las libertades públicas esté en cabeza del Congreso, 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.** Es claro que este procedimiento le imprime seguridad, publicidad y transparencia a las decisiones adoptadas en esta materia por el legislador, **las que en todo caso no están exentas de los controles establecidos en la Constitución a fin de proteger los derechos humanos.** Por ello el poder de policía subsidiario que ejercen ciertas autoridades administrativas no puede invadir esferas en las cuáles la Constitución haya establecido una reserva legal, por lo cual, en general los derechos y libertades constitucionales sólo pueden ser reglamentados por el Congreso. Esto significa que, tal y como esta

Radicación nro.: 250002315000-2020-02700-00
Accionante: Valentina Arboleda García
Accionado: Presidente de la República – Ministerio de Defensa Nacional y Policía Nacional
Asunto: Decreta Medida Cautelar Provisional

Corte lo había precisado, “en la Carta de 1991 ya no es de recibo la tesis de la competencia subsidiaria del reglamento para limitar la libertad allí donde la ley no lo ha hecho y existe reserva legal, la cual había sido sostenida bajo el antiguo régimen por el Consejo de Estado “Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Sentencia dic. 13 de 1979) y la Corte Suprema de Justicia (Corte Suprema de Justicia. Sentencia de enero 27 de 1977)”.

DERECHOS CONSTITUCIONALES-No admisión de restricción, vía general, por autoridades distintas al poder legislativo

Desde esta perspectiva, no es admisible 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 tratados de derechos humanos ratificados por Colombia, que hacen parte entonces del bloque de constitucionalidad (CP art. 93), para efectos de interpretar el alcance de los derechos previstos en la Carta.

LIBERTADES Y DERECHOS CIUDADANOS EN MATERIA DE ORDEN PUBLICO E INTERES GENERAL-Expedición de normas restrictivas por el Congreso/LIBERTADES Y DERECHOS CIUDADANOS EN MATERIA DE ORDEN PUBLICO E INTERES GENERAL-Límites al Congreso en la expedición de normas restrictivas

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. Sin embargo, tal como lo ha precisado esta Corte, **no puede admitirse la existencia de una competencia discrecional del Congreso en la materia**, puesto que su actuación se encuentra limitada por la misma 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 en lo que atañe con su núcleo esencial.

Radicación nro.: 250002315000-2020-02700-00
Accionante: Valentina Arboleda García
Accionado: Presidente de la República – Ministerio de Defensa Nacional y Policía Nacional
Asunto: Decreta Medida Cautelar Provisional

3.4.1. De la anterior jurisprudencia constitucional se extraen las siguientes reglas fundamentales acerca de la posibilidad de establecer limitaciones a las libertades y derechos ciudadanos en procura del mantenimiento del orden público:

- Los derechos y libertades constitucionales sólo pueden ser reglamentados por el Congreso.
- Cualquier limitación o restricción a los derechos y libertades es necesario que se establezca por medio de una ley adoptada por el poder legislativo como expresión de la voluntad popular
- El poder de policía en un Estado social de derecho en un Estado democrático está sometido al principio de legalidad, a que su actividad debe tender a asegurar el orden público, a que su actuación y las medidas a adoptar se encuentran limitadas a la conservación y restablecimiento del orden público, y a que las medidas que se tomen deben ser proporcionales y razonables, y no pueden entonces traducirse en la supresión absoluta de las libertades o en su limitación desproporcionada. Obviamente se encuentra sometida a los correspondientes controles judiciales.

3.5. LOS INFORMES SOBRE ELABORACIÓN DE LOS PROTOCILOS A CORTO, MEDIANO Y LARGO PLAZO.

Avanzando en los propósitos y finalidades de esta providencia merece dejarse constancia sobre los informes rendidos por las autoridades accionadas con relación a las mesas de trabajo que se han llevado a cabo en cumplimiento de la orden de la sentencia tutela de primera instancia,

Radicación nro.: 250002315000-2020-02700-00
Accionante: Valentina Arboleda García
Accionado: Presidente de la República – Ministerio de Defensa Nacional y Policía Nacional
Asunto: Decreta Medida Cautelar Provisional

decisión que fue confirmada en segunda instancia se han remitido los siguientes documentos:

1. Mediante escrito del 5 de abril de 2021, el MINISTERIO DEL INTERIOR remitió a este despacho el informe de cumplimiento de la providencia del proceso No. 250002315000-2020-02700-00 y 250002315000-2020-02694-00 del 05-NOV-2020, en el que da cuenta de lo siguiente:

- En el mes de noviembre de 2020, se conformó la mesa de trabajo entre el Gobierno Nacional, el Ministerio Público, la Alcaldía Mayor de Bogotá y la ciudadanía, de la que resultó la expedición de la **Resolución 1139 de 20201** *“Por la cual se expide el Protocolo que a corto plazo incluye las medidas más urgentes que garantizan el derecho de los ciudadanos a manifestarse públicamente”*.
- Con la participación de la ciudadanía, órganos de control, mandatarios regionales y locales, se expidió el **Decreto 003 del 05 de enero de 20212**, *“Por el cual se expide el Protocolo de acciones preventivas, concomitantes y posteriores, denominado “ESTATUTO DE REACCIÓN, USO Y VERIFICACIÓN DE LA*

1 <https://www.mininterior.gov.co/sala-de-prensa/noticias/gobierno-nacional-expide-protocolo-que-corto-plazo-incluye-medidas-mas-urgentes-que-garantizan-el-derecho-de-los-ciudadanos-manifestarse-publicamente>

2 <https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20003%20DEL%205%20DE%20ENERO%20DE%202021.pdf>

Radicación nro.: 250002315000-2020-02700-00
Accionante: Valentina Arboleda García
Accionado: Presidente de la República – Ministerio de Defensa Nacional y Policía Nacional
Asunto: Decreta Medida Cautelar Provisional

FUERZA LEGÍTIMA DEL ESTADO Y PROTECCIÓN DEL DERECHO A LA PROTESTA PACÍFICA CIUDADANA". De conformidad, con el numeral 4ª del artículo 11, en desarrollo de la Mesa Nacional de Evaluación de las Garantías para las Manifestaciones Públicas se ha promovido y difundido el contenido del mismo.

- El Ministerio del Interior, incorporó en un Plan de Acción, la sensibilización y socialización del citado Protocolo con la finalidad de recoger la discusión entre las autoridades, la Policía Nacional y la ciudadanía. E contenido ha sido socializado a las instituciones que conforman los PMU, cuyo avance es:

DEPARTAMEN	CIUDAD	N° PARTICIPANT
Atlántico	Barranquilla	13
Santander	Gobernació del departamer de Santand	10
Bucaramanga		
Huila	Neiva	13
Córdoba	Montería	12
Valle del Cauca	Buenaventu	23
Cali		
Palmira		
Tuluá		
Valle de Cauca		
Huila	Gobernació del departamer del Huila	7
N/A	Instituto KR	6

Radicación nro.: 250002315000-2020-02700-00
Accionante: Valentina Arboleda García
Accionado: Presidente de la República – Ministerio de Defensa Nacional y Policía Nacional
Asunto: Decreta Medida Cautelar Provisional

2. En escrito radicado el pasado 6 de abril de 2021, la SECRETARIA JURIDICA DEL DEPARTAMENTO DE CUNDINAMARCA, la SECRETARIA JURIDICA DEL DISTRITO CAPITAL y la DIRECCION DEL DEPARTAMENTO ADMISNITRATIVO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA y LA SECRETARIA GENERAL DE LA POLICIA NACIONAL presentaron informe conjunto de las acciones desplegadas por la mesa de trabajo que se ordenó conformar en la Sentencia de Tutela de Primera Instancia del 5 de octubre de 2020 y la providencia notificada el 6 de octubre de 2020, en los siguientes términos:

En sesiones del 19 de marzo y del 6 de abril de 2021 se discutieron las acciones concretas a desplegar a cada uno de los intervinientes y se estableció una reunión mensual con el propósito de hacer seguimiento a las acciones a ejecutarse por la mesa de trabajo. **Así mismo, cada una de las entidades determinó que identificaría desde el ámbito de sus competencias las acciones que debe desarrollar en cumplimiento de las órdenes establecidas en la providencia que resolvió la tutela, con el fin de definir un cronograma de ejecución.**

- Como constancia del cumplimiento de las ordenes proferidas, se remite informes sobre los compromisos de la Policía Nacional y las actividades desarrolladas desplegadas por esta entidad consistente en: 1) Capacitaciones surtidas al personal

Radicación nro.: 250002315000-2020-02700-00
Accionante: Valentina Arboleda García
Accionado: Presidente de la República – Ministerio de Defensa Nacional y Policía Nacional
Asunto: Decreta Medida Cautelar Provisional

uniformado de la Policía Nacional y una relación de las investigaciones y procesos disciplinarios en curso a partir de los hechos del 9 y 11 de septiembre de 2020. 2) Sensibilización del personal uniformado de la Policía Nacional

La lectura de dichos informes no muestran a la suscrita magistrada avances en cuanto a los protocolos para el uso de la fuerza pública y el manejo por parte de los sindicatos sobre el trabajo con sus miembros y demás grupos de la comunidad acerca de su deber de adelantar y ejercer el derecho a manifestarse libremente de manera pacífica y segura en aras del mantenimiento del orden público y en primacía del interés general de los derechos de todos los colombianos a la seguridad y a la vida ante los eventuales desmanes de grupos armados al margen de la ley que puedan llegar a infiltrarse durante el curso de las manifestaciones públicas. Menos aún se advierte y se extrae de los anteriores informes que se haya elaborado un protocolo de bioseguridad para impedir la expansión de la Pandemia COVID 19.

3.6. NECESIDAD DE ADOPCIÓN DE UNA MEDIDA CAUTELAR PROVISIONAL DE URGENCIA EN EL PRRESENTE TRÁMITE INCIDENTAL QUE SE APERTURA CON EL OBJETO DE ESTABLECER LAS ÓRDENES IMPARTIDAS EN LA SENTENCIA:

Radicación nro.: 250002315000-2020-02700-00
Accionante: Valentina Arboleda García
Accionado: Presidente de la República – Ministerio de Defensa Nacional y Policía Nacional
Asunto: Decreta Medida Cautelar Provisional

Sobre la Procedencia del decreto de medidas cautelares el Código de procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo preceptúa:

ARTÍCULO 229. Procedencia de medidas cautelares. En todos los procesos declarativos que se adelanten ante esta jurisdicción, antes de ser notificado, el auto admisorio de la demanda o en cualquier estado del proceso, a petición de parte debidamente sustentada, podrá **el Juez o Magistrado Ponente decretar, en providencia motivada, las medidas cautelares que considere necesarias para proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia,** de acuerdo con lo regulado en el presente capítulo.

La decisión sobre la medida cautelar no implica prejuzgamiento.

PARÁGRAFO . Las medidas cautelares en los procesos que tengan por finalidad la defensa y protección de los derechos e intereses colectivos y en los procesos de tutela del conocimiento de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo se regirán por lo dispuesto en este capítulo y podrán ser decretadas de oficio.

NOTA: Parágrafo declarado EXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia [C-284](#) de 20143.

3 Sentencia C-284 de 2014. JUEZ DE TUTELA-Facultad para decretar medidas provisionales/ACCION DE TUTELA-Protección inmediata de derechos fundamentales

MEDIDAS CAUTELARES EN PROCESOS DE TUTELA ANTE LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA-Ley 1437 de 2011 privilegia las formas sobre lo sustancial

MEDIDAS PROVISIONALES-Características/MEDIDAS PROVISIONALES-Adopción

JUECES DE TUTELA-Amplia facultad para proteger derechos fundamentales/JUECES DE TUTELA-Amplia discrecionalidad para decretar medidas provisionales

CODIGO DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO-Medidas provisionales según Ley 1437 de 2011/JUEZ ADMINISTRATIVO-Imparte órdenes previas y provisionales de protección previstas en el artículo 230 del CPACA

ACCION DE TUTELA-Principio iura novit curia/PRINCIPIO IURA NOVIT CURIA-Significado/PRINCIPIO IURA NOVIT CURIA-Jurisprudencia interamericana

Radicación nro.: 250002315000-2020-02700-00
Accionante: Valentina Arboleda García
Accionado: Presidente de la República – Ministerio de Defensa Nacional y Policía Nacional
Asunto: Decreta Medida Cautelar Provisional

A su turno, el legislador previó la adopción de **medidas cautelares de urgencia** en el artículo 234 del C.P.A.C.A, el cual señala:

ARTÍCULO 234. Medidas cautelares de urgencia. Desde la presentación de la solicitud y sin previa notificación a la otra parte, **el Juez o Magistrado Ponente podrá adoptar una medida cautelar**, cuando cumplidos los requisitos para su adopción, **se evidencie que por su**

MEDIDAS CAUTELARES-Ley 1437 de 2011 establece requisitos opuestos a la informalidad del proceso de tutela para decretarlas

MEDIDAS CAUTELARES EN PROCESOS DE TUTELA ANTE LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA-Requisitos para decretarlas según Ley 1437 de 2011 vulnera la Constitución

MEDIDAS CAUTELARES EN PROCESOS DE TUTELA ANTE LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA-Inconstitucionalidad en razón a que norma demandada implanta en la acción de tutela una regulación regresiva

DERECHOS ECONOMICOS, SOCIALES Y CULTURALES-Progresividad/PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS ECONOMICOS, SOCIALES Y CULTURALES-Consagración constitucional e internacional

DERECHOS ECONOMICOS, SOCIALES Y CULTURALES-Prohibición de retroceso injustificado/PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD-Aplicación/MEDIDAS CAUTELARES EN TUTELA-Reforma según Ley 1437 de 2011 no está justificada por reducción en los alcances

PROCESOS DE TUTELA ANTE LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA-Regulación exclusiva

MEDIDAS CAUTELARES EN PROCESOS DE TUTELA ANTE LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA-Inconstitucionalidad

La Corte considera que el contenido de la norma demandada es inconstitucional, en cuanto: i. disloca la jurisdicción constitucional, al incorporar un régimen especial de medidas cautelares susceptible de decretarse únicamente por un segmento de la misma (el que ordinariamente está adscrito a la justicia administrativa); ii. prevé términos que superan los máximos establecidos en la Constitución (CP art 86); iii. consagra recursos que dilata los términos de adquisición de firmeza de las órdenes provisionales de amparo judicial a los derechos fundamentales, en contra de la fuerza de protección inmediata que deben tener las órdenes de protección del juez de tutela (CP arts 2, 86, 228 y 229); iv. restringe con nuevas condiciones y requisitos adicionales el alcance y procedencia de las medidas provisionales que debe poder tomar el juez constitucional, en observancia del derecho a una administración de justicia constitucional efectiva (CP arts 2, 86 y 229); v. y retrocede injustificadamente en la satisfacción de los derechos sociales fundamentales reduciendo el nivel de protección alcanzado por el Decreto 2591 de 1991.

Radicación nro.: 250002315000-2020-02700-00
Accionante: Valentina Arboleda García
Accionado: Presidente de la República – Ministerio de Defensa Nacional y Policía Nacional
Asunto: Decreta Medida Cautelar Provisional

urgencia, no es posible agotar el trámite previsto en el artículo anterior. Esta decisión será susceptible de los recursos a que haya lugar.

La medida así adoptada deberá comunicarse y cumplirse inmediatamente, previa la constitución de la caución señalada en el auto que la decreta.

Para la imposición de la medida, este despacho observa que **los hechos que las diferentes noticias emitidas por los diferentes medios de comunicación dada su notoriedad evidencian la inminencia de la ocurrencia de un daño grave ante el riesgo inminente de afectación grave a los derechos a la salud, a la vida y a la salubridad pública** por cuanto si bien las autoridades accionadas han adelantado diferentes mesas de trabajo de manera consensuada con los ciudadanos que reclaman el derecho fundamental a la manifestación de sus propuestas en las vías públicas con la elaboración de unos protocolos que a corto plazo aseguren el mantenimiento del orden público y la vida y bienes de los manifestantes. En todo caso, de los informes allegados hasta la fecha no se puede establecer que para la manifestación de mañana 28 de abril no solo las autoridades accionadas sino también los propios sindicatos que agrupan a las diferentes personas se tengan identificados sus condiciones de salud, menos aun se prueba que se tengan previamente reglamentados unos **PROTOSCOLOS DE BIOSEGURIDAD** tal y como el MINISTERIO DE SALUD así los ha diseñado para el ejercicio de las actividades económicas, de educación, de obras públicas etc.

Radicación nro.: 250002315000-2020-02700-00
Accionante: Valentina Arboleda García
Accionado: Presidente de la República – Ministerio de Defensa Nacional y Policía Nacional
Asunto: Decreta Medida Cautelar Provisional

En esas circunstancias DE AVIZORAMIENTO INMINENTE A LA AGRAVACIÓN DE LA SALUD DE TODOS LOS COLOMBIANOS POR LA EXPANSIÓN DE LA PANDEMIA COVID 19, de la que la ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD ha DIAGNOSTICADO SUS MUTACIONES⁴ RESULTA DE IMPERIOSA NECESIDAD ORDENAR A LAS ORGANIZACIONES SOCIALES Y DEMÁS SINDICATOS APLAZAR LA MANIFESTACIÓN PÚBLICA DEL DÍA 28 DE ABRIL HASTA QUE SE ESTABLESCA UN PROTOCOLO DE BIOSEGURIDAD QUE GARANTICE QUE QUIENES VAYAN A PARTICIPAR EN LA MISMA NO ESTÉN INFECTADOS POR EL VIRUS, E IGUALMENTE, QUE NO SE AGRAVE LA SITUACIÓN DE SALUD Y SALUBRIDAD DE CADA UNO DE LOS MIEMBROS DE SU FAMILIA LUEGO DE REGRESAR A SUS HOGARES.

Esta medida cautelar provisional también busca garantizar la suficiencia de atención hospitalaria en UCI que según los informes de los diferentes medios de comunicación y de los diferentes alcaldes de las principales ciudades y capitales de Colombia está completamente colapsada, lo que pone en evidente riesgo inminente la vida de unos

11 DE ENERO DE 2021. <https://news.un.org/es/story/2021/01/1486402>. Las mutaciones del coronavirus hacen más difícil la lucha contra la pandemia de COVID-19, advierte la OMS. “Cuanto más se propague el virus, mayor será la posibilidad de que haya nuevas mutaciones que a su vez pueden ser más contagiosas o potencialmente peligrosas, advirtió la agencia de salud de la ONU. Los expertos piden a las personas y los Gobiernos que hagan su parte, evitando aglomeraciones que impulsan los contagios, así como reuniones más allá de la familia inmediata.”

Radicación nro.: 250002315000-2020-02700-00
Accionante: Valentina Arboleda García
Accionado: Presidente de la República – Ministerio de Defensa Nacional y Policía Nacional
Asunto: Decreta Medida Cautelar Provisional

jóvenes que aun cuando les asiste todos el derecho a manifestarse ante las medidas tributarias que agravan la situación de familias con necesidades básicas insatisfechas y de pequeñas y medianas empresas como de establecimientos de comercio que han tenido que dejar de desarrollar sus actividades, lo cual, correlativamente, ha conducido a la pérdida de un sin número de empleos que los determinan y avocan a las calles para lanzar unos gritos desesperados por el alcance a unas medidas y leyes que impartan en equidad una justicia distributiva con un trato igual a los diferentes grupos sociales y económicos en condiciones semejantes, que les permita no solo sobrevivir sino alcanzar una vida en condiciones sociales humanas dignas.

En todo caso, **debe consignar y dejar constancia la suscrita magistrada que la medida cautelar provisional que en esta providencia se adopta no constituye una limitación ni restricciones al derecho fundamental consagrado en el artículo 37 de la Constitución Política ni con ella se pretende invadir la órbita de competencia del Congreso a cuyo cargo la reserva legal que la Carta a dejado en su cabeza, sino de impedir la agravación del daño por expansión de la pandemia COVID 19 y sus diferentes mutaciones, porque, es una verdad que brilla al ojo que el derecho a manifestarse en las vías públicas para hacerse oír de las autoridades investidas para proteger a las personas con necesidades básicas insatisfechas como a la clase trabajadora ante los justos reclamos de las diferentes clases sociales discriminadas, en estos momentos de grave crisis económica y hospitalaria, lejos de**

Radicación nro.: 250002315000-2020-02700-00
Accionante: Valentina Arboleda García
Accionado: Presidente de la República – Ministerio de Defensa Nacional y Policía Nacional
Asunto: Decreta Medida Cautelar Provisional

alcanzar de manera inmediata tales propósitos de impartición de una justicia social equitativa, lo que provocará es la muerte de muchas personas de las familias y demás del grupo social con los que los manifestantes comparten y trabajan e, igualmente, la toma de medidas de confinamiento a mediano y largo plazo mientras se pueda llegar a alcanzar la inmunidad de rebaño⁵ con la imposición de las vacunas a más del 70% de la población que se asienta en el territorio colombiano, lo que, de contera, conducirá a la quiebra de más empresas y cierre de establecimientos de comercio y la pérdida de empleos.

Por todas las anteriores circunstancias y razones que en esta providencia se mencionan se hace imperioso la apertura al TRÁMITE DE INCIDENTE DE CUMPLIMIENTO DEL FALLO DE TUTELA con el objeto de que las partes accionantes y accionadas se pronuncien a cerca de las medidas adoptadas tendientes a darle el cumplimiento a las órdenes impartidas en la sentencia de primera instancia que fueron confirmadas por el Consejo de Estado en el fallo de tutela de segunda instancia. Correlativamente se proferirá la referida medida cautelar provisional, se repite, en aras de proteger la salud, la vida y la salubridad pública de todos los colombianos como de todas las personas de tercera

⁵ <https://www.minsalud.gov.co/Paginas/Para-pasar-la-pagina-del-covid-se-necesita-inmunidad-de-reba%C3%B1o.aspx>
07/01/2021

Boletín de Prensa No 019 de 2021

[Audio ministro de Salud y Protección Social, Fernando Ruiz Gómez.](#)

Bogotá, 7 de enero de 2021

El jefe de la cartera de Salud expresó que "para poder pasar la página del covid se necesita tener inmunidad de rebaño, eso significa tener 70 % de la población vacunada".

Radicación nro.: 250002315000-2020-02700-00
Accionante: Valentina Arboleda García
Accionado: Presidente de la República – Ministerio de Defensa Nacional y Policía Nacional
Asunto: Decreta Medida Cautelar Provisional

edad, de los niños cuyos derechos fundamentales están por encima de los demás y de todo el personal médico que segundo a segundo clama a gritos por su derecho a la vida y a la vida de unos y otros: manifestantes, autoridades y los terceros ajenos a las manifestaciones públicas. Llama la atención que no se está limitando ni restringiendo ese derecho constitucional fundamental, sino se está dando primacía a la salvaguarda que el juez constitucional de tutela debe dar a todos aquellos derechos fundamentales en peligro inminente de ser violados aun cuando por las manifestaciones y el ejercicio de otros derechos fundamentales.

Tampoco se toca el núcleo esencial del derecho de reunión y manifestación pública, por cuanto no se incluyen restricciones extremadamente fuertes o requisitos materialmente imposibles de cumplir, o términos extremadamente largos que hagan nugatorio e inocuo su materialización.

Por todas esas razones, se instará a los sindicatos, organizaciones sociales de grupos de ciudadanos que pueden acudir entre tanto a convocar manifestaciones y pronunciamientos contra las medidas adoptadas por los Gobiernos Nacional y Locales y con ocasión de los graves conflictos económicos, de salubridad, de seguridad pública y por la corrupción de los grupos dirigentes económicos como por algunas autoridades públicas que provocan el grave y alto inconformismo social, mediante el uso de las tecnologías de las comunicaciones en reuniones virtuales. Su derecho a ser oídos y a difundir sus ideas en los

Radicación nro.: 250002315000-2020-02700-00
Accionante: Valentina Arboleda García
Accionado: Presidente de la República – Ministerio de Defensa Nacional y Policía Nacional
Asunto: Decreta Medida Cautelar Provisional

diferentes medios de comunicación a quienes la suscrita magistrada levanta una voz de auxilio y apoyo para que se garantice el derecho a la protesta social en condiciones de igualdad de trato. De la misma manera, las autoridades públicas involucradas deberán programar las diferentes reuniones virtuales para que dichos manifestantes sean oídos, mientras se supera este estado de emergencia económica, social y ecológica.

En razón y mérito de lo expuesto, y de acuerdo con la competencia asignada a la suscrita magistrada sustanciadora del proceso y ponente de la sentencia de primera instancia por la el Decreto 2591 de 1991 para realizar el seguimiento a las órdenes impartidas en la sentencia de segunda instancia de 28 de marzo de 2014 proferida por el Consejo de Estado, el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA, SECCIÓN CUARTA, SUBSECCIÓN B EN SALA UNITARIA** en aplicación del artículo 20 de la Ley 2080 de 2021 que modifica el literal h del numeral 2º del artículo 125 de la Ley 1437 de 2011

R E S U E L V E:

PRIMERO: **APERTURAR A TRÁMITE DE INCIDENTE DE CUMPLIMIENTO** vinculando al señor **PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA**, doctor **IVÁN DUQUE MÁRQUEZ**, al señor **MINISTRO**

Radicación nro.: 250002315000-2020-02700-00
Accionante: Valentina Arboleda García
Accionado: Presidente de la República – Ministerio de Defensa Nacional y Policía Nacional
Asunto: Decreta Medida Cautelar Provisional

DE DEFENSA NACIONAL, doctor DIEGO MOLANO APONTE y el **DIRECTOR** de la **POLICÍA NACIONAL**, general JORGE LUIS VARGAS VALENCI, a la ALCALDESA MAYOR DE BOGOTÁ D.C. doctora CLAUDIA NAYIBE LÓPEZ HERNANDEZ en su condición de partes con el fin de establecer el cumplimiento o el desacato a las órdenes impartidas en la sentencia de 5 de octubre de 2020 y su complementaria de 13 de octubre siguiente que fue confirmada por el Consejo de Estado en el Fallo de tutela de febrero de 2021. HARÁN TAMBIÉN PARTE EN EL PRESENTE TRÁMITE INCIDENTAL los tutelantes y los diferentes sindicatos y organizaciones sociales con personería jurídica con objeto social de la defensa de los trabajadores y demás clases sociales.

SEGUNDO: **DECRETAR DE MANERA OFICIOSA COMO MEDIDA CAUTELAR PROVISIONAL EL APLAZAMIENTO DE LAS MANIFESTACIONES A LLEVARSE a cabo el día de mañana veintiocho (28) de abril de y primero (1º) de mayo de 2021 hasta tanto se implemente un protocolo de bioseguridad o se alcance la inmunidad de rebaño con la vacunación contra la PANDEMIA COVID-19 Y**

Radicación nro.: 250002315000-2020-02700-00
Accionante: Valentina Arboleda García
Accionado: Presidente de la República – Ministerio de Defensa Nacional y Policía Nacional
Asunto: Decreta Medida Cautelar Provisional

SUS MUTACIONES que garantice a los manifestantes como a los terceros de que se da cuenta en esta providencia los derechos fundamentales a la SALUD, LA VIDA y la SALUBRIDAD PÚBLICA de tal manera que los tutelantes y manifestantes como las autoridades públicas accionadas salvaguarden en especial los derechos de los niños, de las personas de la tercera edad, de sus familias y de los médicos que segundo a segundo están exponiendo su vida en las UCI DE LOS HOSPITALES Y CLÍNICAS para proteger la vida de los infectados por el referido virus.

TERCERO: **ORDENAR** AL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA, AL MINISTRO DE SALUD, A LA ALCALDESA MAYOR DE BOGOTÁ, A LOS ALCALDES DE LAS DIFERENTES CIUDADES DE COLOMBIA Y A LOS GOBERNADORES DE DEPARTAMENTO **QUE DE MANERA INMEDIATA A LA NOTIFICACIÓN DE ESTA PROVIDENCIA PROCEDAN A INFORMAR Y DARLE PUBLICIDAD EN LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN MÁS EXPEDITOS CON EL FIN DE QUE LOS MANIFESTANTES SE ABSTENGAN DE REALIZAR EL DÍA DE MAÑANA 21 DE ABRIL COMO EL 1º DE**

Radicación nro.: 250002315000-2020-02700-00
Accionante: Valentina Arboleda García
Accionado: Presidente de la República – Ministerio de Defensa Nacional y Policía Nacional
Asunto: Decreta Medida Cautelar Provisional

MAYO MANIFESTACIONES PÚBLICAS EN LAS DIFERENTES VÍAS DEL TERRITORIO NACIONAL.

CUARTO: NOTIFÍQUESE de manera personal este proveído, a las referidas autoridades mencionadas en el ordinal anterior de este proveído.

Dichas comunicaciones deberán realizarse a las siguientes direcciones electrónicas de notificaciones judiciales:

notificacionesjudiciales@presidencia.gov.co

notificaciones.tutelas@mindefensa.gov.co

notificacionesjudiciales@mininterior.gov.co

juridicanotificacionestutela@fiscalia.gov.co

notificacion.tutelas@policia.gov.co

notificacionesjudiciales@secretariajuridica.gov.co

notificaciones@cundinamarca.gov.co

QUINTO: NOTIFÍQUESE este auto a la parte actora al siguiente correo electrónico:

varboledagarcia@gmail.com

Constancia: El presente proveído fue firmado electrónicamente por la suscrita magistrada perteneciente a la Sección Cuarta – Subsección “B” del Tribunal Administrativo de Cundinamarca en la plataforma

Radicación nro.: 250002315000-2020-02700-00
Accionante: Valentina Arboleda García
Accionado: Presidente de la República – Ministerio de Defensa
Nacional y Policía Nacional
Asunto: Decreta Medida Cautelar Provisional

denominada SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con el artículo 186 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, modificado por el artículo 46 de la Ley 2080 de 2021.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Firmado Electrónicamente

NELLY YOLANDA VILLAMIZAR DE PEÑARANDA
Magistrada