El siguiente es el documento presentado por el Magistrado Ponente que sirvió de base para proferir la providencia dentro del presente proceso. El contenido total y fiel de la decisión debe ser verificado en la respectiva Secretaría.

**TEMAS: PROTESTA PACÍFICA / CON MOTIVO DEL PARO NACIONAL / LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA / SÓLO SE TIENE RESPECTO DE LOS PROPIOS DERECHOS / NO EN RELACIÓN CON DERECHOS DE TERCEROS, SALVO PODER O AGENCIA OFICIOSA / VEEDURÍAS CIUDADANAS / ANÁLISIS DE SUS FACULTADES / COADYUVANTES / NO PUEDEN FORMULAR PRETENSIONES PROPIAS / SOLO ACOMPAÑAR LAS DEL DEMANDANTE PRINCIPAL / INEXISTENCIA FÁCTICA / YA EXISTE REGULACIÓN SOBRE LA PROTESTA PACÍFICA.**

En el presente asunto (demanda principal), los accionantes elevan queja constitucional que involucra el actuar de la administración respecto del manejo e intervención que en general se ha ejercido frente a las protestas sociales que se realizan en el departamento, en especial en su capital a partir del 28 de abril de los corrientes. Fincados en ello pretenden se les ordene elaborar y aprobar un protocolo de intervención policial en los momentos de alteración del orden público que se presenten en medio de tales manifestaciones pacíficas, con intervención previa y activa de las instancias sociales que consideraron pertinente invocar. (…)

Los promotores de la acción principal (Juan Pablo Ospina Cardona, Ana María Giraldo Bustamante, Felipe Cardona Mayo, Melissa Ríos Sarmiento, Kevin Serna Álvarez y José Miguel Aristizábal Zuluaga) están legitimados en la causa por activa, en su condición de titulares de un derecho que entienden amenazado por el actuar de las autoridades convocadas, ante la supuesta falta de protocolos que regulen el adecuado y proporcional uso de la fuerza, en el marco del ejercicio del derecho a la manifestación pública y pacífica. (…)

… es importante dejar claro, además, que a los citados demandantes se les reconoce la legitimación únicamente para procurar la salvaguarda de sus propios derechos fundamentales, pues no cuentan con poder especial ni despuntan los elementos de la agencia oficiosa, para entender que también actúan en defensa de los derechos fundamentales de terceras personas…

No ocurre lo mismo con la Veeduría Ciudadana de Control Social a lo Público de Risaralda, que actúa a través de su representante legal, señor José Danilo Zapata Castaño, pues esta entidad no cuenta con las atribuciones necesarias para formular el resguardo constitucional en la forma cómo lo planteó…

Conforme al inciso 2º del artículo 13 del Decreto 2591 de 1991, quien tuviere un interés legítimo en el resultado del proceso podrá intervenir en él como coadyuvante del actor o de la persona o autoridad contra quien se hubiere hecho la solicitud.

La interpretación de la norma, de conformidad a lo desarrollado por la jurisprudencia constitucional, señala que el coadyuvante “es un tercero que tiene con una de las partes una relación sustancial que, indirectamente, puede verse afectada si la parte a la que coadyuva obtiene un fallo desfavorable”, por lo que su intervención en el proceso se limita a apoyar o prestar ayuda al coadyuvado (sea el actor o el accionado), “mas no para hacer valer pretensiones propias”. (…)

Sería entonces del caso entrar a analizar la procedencia de esa pretensión, de no ser porque la Sala detecta que lo que se pide regular, fue objeto de reglamentación desde antes de que se interpusiera la presente acción de tutela, lo que deriva en una situación de inexistencia fáctica que conduce, a su vez, a la declaratoria de improcedencia del amparo.

En efecto, el Gobierno Nacional, por intermedio del Decreto 003 del 05 de enero de 2021, expidió el "estatuto de reacción, uso y verificación de la fuerza legítima del estado y protección del derecho a la protesta pacífica ciudadana” …

En sus artículos 2° y 3° se establece la primacía del diálogo como mecanismo de solución de conflictos y los principios que rigen el ejercicio del derecho a la protesta, entre ellos el de dignidad y proporcionalidad de la respuesta de la fuerza pública…

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**



**TRIBUNAL SUPERIOR DE PEREIRA**

**SALA CIVIL – FAMILIA**

Magistrado Ponente: **CARLOS MAURICIO GARCÍA BARAJAS**

**Pereira, dieciséis (16) de septiembre de dos mil veintiuno (2021)**

**Acta N° 445 de 16-09-2021**

**Sentencia: TSP. ST2-0309-2021**

**Referencia: 66001310300320210008102**

**ASUNTO**

Derrotada la ponencia presentada por el Magistrado Jaime Alberto Saraza Naranjo, procede la Sala a resolver sobre la impugnación formulada por la Alcaldía de Pereira, la Policía Metropolitana de Pereira y el Comando de Policía Departamental de Risaralda contra la sentencia proferida por el Juzgado Tercero Civil del Circuito de Pereira, el 20 de mayo pasado, dentro de la acción de tutela que promovieron los señores Juan Pablo Ospina Cardona, Ana María Giraldo Bustamante, Felipe Cardona Mayo, Melissa Ríos Sarmiento, Kevin Serna Álvarez y José Miguel Aristizábal Zuluaga contra la Policía Metropolitana de Pereira, la Alcaldía de Pereira y la Gobernación de Risaralda, a la cual fueron vinculados la Personería Municipal de Pereira, la Defensoría del Pueblo Regional Risaralda, la Procuraduría General de la Nación, el Comando del Batallón San Mateo de esta ciudad, las Secretarías de Salud Departamental de Risaralda y Municipal de Pereira, y posteriormente la Dirección Seccional de Fiscalías de Risaralda (auto de 10 de mayo de 2021).

A ese trámite se acumuló, según lo decidido en auto de fecha 12 de mayo de 2021 (archivo “29Auto12Mayo” cuaderno primera instancia), la tutela promovida por la Veeduría Ciudadana de Control Social a lo Público de Risaralda contra aquellas entidades, la Alcaldía de Dosquebradas y el Comando de Policía Departamental de Risaralda, por existir similitudes en cuanto a los hechos, pretensiones e identidad de accionadas.

**ANTECEDENTES**

**1. Tutela principal:** Narraron los promotores de la acción que, en el marco del paro nacional iniciado el 28 de abril de 2021, se han venido presentando situaciones de alteración del orden público en las principales ciudades del País, con intervención arbitraría y desproporcionada de la Policía Nacional. En el caso concreto, la Policía Metropolitana de Pereira no se encuentra preparada para hacer frente a la coyuntura social, garantizando el derecho fundamental a la manifestación pacífica, lo que se ha traducido en *“… el uso excesivo de la fuerza por parte de agentes de la Policía y el Esmad”* en *“… desapariciones de personas en ejercicio legítimo a su derecho de protesta”* habiendo incluso *“… denuncias por homicidios en el marco de las protestas.”*

La falta de protocolos, transparencia y publicidad de los procedimientos policiales, ha permitido que los agentes actúen arbitrariamente, cometiendo *“… tratos crueles, torturas, amenazas y violencias psicológicas, físicas y de género contra los legales y legítimos manifestantes, y que han sido públicamente denunciadas en redes sociales”;* además, se están llevando a cabo capturas ilegales, donde las personas retenidas duran desaparecidas hasta 48 horas, y en el peor de los casos, son encontrados sin vida. Todo lo cual se agrava, con ocasión de la crisis sanitaria causada por la pandemia del Covid-19, pues no se da cumplimiento a los protocolos de bioseguridad.

Así mismo la Policía Metropolitana de Pereira está impidiendo el acompañamiento jurídico al que tienen derecho las personas retenidas en las diferentes estaciones de policía del municipio, quienes cuentan que *“… los ingresaron a las celdas, las cuales son espacios cerrados y pequeño por largas horas los retuvieron sin ofrecerles comida ni agua, algunos de ellos no se encontraban con todas sus prendas de vestir como camisetas y zapatos, otros se encontraban mojados o con sus prendas húmedas y todos con la prohibición de usar su teléfono.”* En esos sitios, además, se presentan tratos discriminatorios pues algunas personas son retenidas poco tiempo y se les permite retornar a sus hogares, y a otras se les prologa la retención.

Denuncian de manera particular los casos de Lina María Montilla Díaz y Alejandro Holguín Correa, en el marco de las protestas del 01 de mayo de 2021. De la primera se afirma que fue víctima de violencia por parte del ESMAD; y del segundo que *“… fue herido en una de sus piernas por una granada de gas del ESMAD, luego aprehendido por agentes del GOES de la Policía Nacional, los cuales apuntando a su humanidad con armas de fuego procedieron a tapar su cara y subirlo a una camioneta en la cual fue trasladado, repetimos, sin tener en cuenta protocolos de bioseguridad alguno, contrariando las disposiciones que sobre la materia ha emitido el Ministerio de Salud y retenido en una estación de policía del barrio El Martillo de Dosquebradas, en la cual fue sometido a tratos crueles y degradantes de su Dignidad Humana al arrojarle agua a altas horas de la noche, quemar sus tenis, obligar a desbloquear su teléfono celular y el mismo ser revisado exhaustivamente por los agentes policiales que allí se encontraban. A las 3 de la mañana de la madrugada del 03 de mayo fue dejado en libertad con la advertencia de “corra rápido para su casa que lo vamos a cazar”.*

Situación similar aconteció con Daniel Felipe Bermúdez Flórez, quien fue llevado con violencia al comando central de la Policía Metropolitana de Pereira, ubicado en la Avenida Sur, y una vez allí *“… le vertieron gas lacrimógeno o gas pimienta directamente sobre sus ojos, lo que causó el ahogamiento de los demás manifestantes detenidos.”*

El 01 de mayo en la noche la ciudad se militarizó, y a partir del 02 de mayo todas las manifestaciones pacíficas que se quisieron realizar, fueron interceptadas de manera violenta por la Policía Nacional, quedando registro en las redes sociales de la violación sistemática a los derechos humanos de la que son víctimas los marchantes.

A lo largo de los días de la protesta social se han detenido docenas de personas, muchas de las cuales todavía se encuentran desaparecidas, ellas son: Juan José García, Juan Esteban Patiño, Yuli Marcela Torres, Jhon Mario Mitigama Ossa, Nayhely Cardona y Juan Guillermo Guilches. Sobre el paradero de esos ciudadanos no da cuenta el Coronel de la Policía Metropolitana de Pereira, el Alcalde de la ciudad, ni el Gobernador.

Critican, finalmente, la pasiva actitud que han asumido los mandatarios locales respecto de todos aquellos hechos.

Consideran lesionados los derechos a la dignidad humana, la vida, la integridad personal, física moral y psicológica, la libertad de expresión, libertad personal, el debido proceso, a la reunión y a la manifestación pacífica, derechos políticos y la salud, para cuya protección pretenden:

(i). Se ordene a la Policía Metropolitana de Pereira, a la Alcaldía Municipal y a la Gobernación de Risaralda que, en el término de tres días, elaboren una propuesta, la debatan y aprueben un protocolo de intervención policial para los momentos de alteración del orden público que se presenten en medio del ejercicio del derecho a manifestación pacífica.

(ii). Que, para la construcción del anterior protocolo, se garantice la participación política y se convoque a una mesa intersectorial amplia con la participación de la Defensoría del Pueblo, la Procuraduría y la Personería Municipal, así como de los grupos de verificación de derechos humanos, sindicatos y demás organizaciones sociales de la ciudad que se vean afectadas con la intervención policial[[1]](#footnote-1).

Se solicitaron medidas provisionales y la vinculación al trámite de otras autoridades.

**2. Tutela acumulada**[[2]](#footnote-2)**:** La Veeduría Ciudadana de Control Social a lo Público de Risaralda, formuló también acción de tutela[[3]](#footnote-3), donde deprecó la protección de los derechos fundamentales a la vida, la libertad, la integridad personal, así como la protección frente a la desaparición forzada, y a toda clase de torturas, tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, la salud mediante la atención inmediata de las personas que resulten heridas en las manifestaciones, y el debido proceso.

Tras rechazar los actos de violencia que se vienen generando a partir del 28 de abril de 2021, que ha tenido que soportar la ciudadanía con ocasión de la alteración del orden público dentro del contexto del paro nacional, critica en específico las alocuciones del Alcalde de la ciudad, en las que, *“… de manera totalmente irresponsable y peligrosa, solicitó la intervención de particulares en aras de recuperar según él, el orden público de la ciudad de Pereira”*,así como otros actos de violencia en ese mismo ambiente, a los que se refiere en extenso, concluyendo que “[T]ODOS los ciudadanos residenciados en Pereira y en Risaralda, NO TENEMOS GARANTIAS DE SEGURIDAD, ES UN PELIGRO Y UN RIESGO ALTISIMO PARA CUALQUIER CIUDADANO Y ESPECIALMENTE PARA LOS JOVENES, PERSONAS QUE SE MOVILIZAN EN LAS MARCHAS, LIDERES SOCIALES Y SINDICALES, EJERCER SU LIBRE DERECHO A LA LOCOMOCION EN ESTE DEPARTAMENTO, DEBIDO AL INMINENTE RIESGO DE SER VICTIMAS DE LOS CRIMINALES O DE DESAPARICION FORZADA. Y LO QUE ES PEOR, LO INSEGURA QUE SE VOLVIERON LAS CALLES A PARTIR DE LAS PRESUNTAS RETENCIONES ARBITRARIAS E ILEGALES POR PARTE DE LA FUERZA PUBLICA, QUE LAS EJERCEN AL PARECER, SIN CONTROL DE LA AUTORIDAD COMPETENTE Y ESTAN DE MANERA ILEGAL, ASUMIENDO ACCIONES ILEGALES CONTRA LOS CIUDADANOS SIN QUE LA AUTORIDAD CIVIL LOS CONTROLE, SANCIONE, DENUNCIE, NO PUEDE LA JUSTICIA PERMITIR QUE ESTOS TIPOS ACTUEN POR LAS CALLES COMO RUEDAS SUELTAS, SIN DIOS NI LEY, HACIENDO Y DESAHACIENDO CONTRA TODO TIPO DE PERSONAS”.

Con fundamento en lo anterior se solicitó, “tutelar los derechos mencionados que nos vienen siendo violentados a los ciudadanos colombianos, residentes y oriundos del departamento de Risaralda”, y ordenar:

“(…) a los aquí demandados la protección inmediata de los derechos enunciados, y se ordene la protección de nosotros los ciudadanos pereiranos y risaraldenses frente a esta ola de criminalidad y violencia que azota el departamento desde el pasado 28 de abril de 2021.

Ordenarles a los aquí demandados informar la verdad a la ciudadanía risaraldense sobre las personas que se encuentran desaparecidas, y ordenarles la investigación exhaustiva y perentoria sobre el esclarecimiento de los mismos.

Ordenarles se adelante el Debido Proceso y se le respeten las garantías procesales, y los derechos aquí mencionados a las personas que han sido capturadas y retenidas de manera legal e ilegal durante las manifestaciones, dándole agilidad a los diferentes procedimientos para lograr que la justicia obre y resuelva los mismos de manera perentoria”.

**3. Trámite:** Por auto del 6 de mayo de 2021 el juzgado de primer nivel avocó el conocimiento del asunto y realizó las vinculaciones arriba señaladas. Como medidas provisionales a fin de evitar un perjuicio irremediable, dispuso:

“PRIMERO: Se ordena al COMANDANTE DE LA POLICÍA METROPOLITANA DE PEREIRA, al señor ALCALDE DE PEREIRA y al señor GOBERNADOR DEL DEPARTAMENTO DE RISARALDA, que de forma inmediata efectúen todas las gestiones necesarias para garantizar y proteger el derecho de reunión y manifestación pacífica, que se presenta en sus jurisdicciones, mientras que se tome una decisión de fondo.

SEGUNDO: Se ordena a la POLICÍA METROPOLITANA DE PEREIRA, al señor ALCALDE DE PEREIRA y al señor GOBERNADOR DEL DEPARTAMENTO DE RISARALDA que coordinen y garanticen el ejercicio de los veedores de derechos humanos dentro de las manifestaciones pacíficas y especialmente, su trabajo en el momento de las alteraciones del orden público.

TERCERO: Se ordena en el evento de que no exista a la PERSONARIA DE PEREIRA y a la DEFENSORIA DEL PUEBLO REGIONAL RISARALDA, que designen veedores para los derechos humanos que hagan un exhaustivo control de la actuación del personal policial en el en el desarrollo de las manifestaciones y de sus actividades en cada uno de sus procedimientos que se realicen hasta el momento de la decisión de fondo.

CUARTO: Se ordena a la POLICÍA METROPOLITANA DE PEREIRA y al COMANDANTE DEL BATALLÓN ARTILLERIA NO.8 BATALLA DE SAN MATEO DE LA CIUDAD, que en el evento de requerir el uso de la fuerza para restablecer el orden en las manifestaciones, se haga adoptando los protocolos existentes para tal fin y llevando una relación del personal encargado de realizar los procedimientos y los instrumentos y material utilizado para tal fin.

QUINTO: Se ordena a la POLICÍA METROPOLITANA DE PEREIRA, al señor ALCALDE DE PEREIRA y al señor GOBERNADOR DEL DEPARTAMENTO DE RISARALDA, que permitan a los veedores de derechos humanos y abogados debidamente identificados, la verificación de las condiciones humanitarias de los retenidos por la fuerza pública en ocasión de las alteraciones del orden público.

SEXTO: Se ordena a la DIRECCIÓN TERRITORIAL DE SALUD DE RISARALDA, SECRETARIA DE SALUD DEPEREIRA, POLICÍA METROPOLITANA DE PEREIRA, ALCALDÍA DE PEREIRA Y LA GOBERNACIÓN DE RISARALDA, en coordinación con la DEFENSORÍA DEL PUEBLO y LA PERSONERÍA DEL MUNICIPIO DE PEREIRA para que acudan a los Centros de Traslado de Protección y verificar las condiciones de bioseguridad de dichos centros, así como las medidas de protección de las personas que se encuentran allí retenidas y que dispongan los protocolos de bioseguridad conforme a las pautas expedidas por el Ministerio de Salud”.

Las anteriores medidas provisionales fueron ampliadas en auto de mayo 10 de 2021 (archivo “13Auto10Mayo”, cuaderno primera instancia), con ocasión a la intervención de unos coadyuvantes.

La **Personera Municipal**[[4]](#footnote-4) adujo que la intervención de la entidad a su cargo en las protestas actuales, se ha enmarcado dentro de lo previsto en el Decreto 003 de 2021, *“Por el cual se expide el protocolo de acciones preventivas concomitantes y posteriores denominado Estatuto de reacción, uso y verificación de la fuerza legítima del Estado y protección del derecho a la protesta pacífica ciudadana”;* en virtud de lo cual, desde el 28 de abril, se han realizado actividades como: (i) revisión de los objetos permitidos a los uniformados que harán parte del contingente policial asignado a las protestas; (ii) búsqueda de personas con posterioridad a la intervención de la Fuerza Pública, teniendo hasta el momento solicitudes de 70 personas por ubicar, de las cuales se hallaron 61 y, frente a las 9 restantes, se carece de los datos suficientes para activar la ruta de búsqueda urgente de personas desaparecidas, según lo dispuesto por la Fiscalía General de la Nación; (iii) recolección de quejas de los detenidos en las instalaciones de la Policía Metropolitana de Pereira y la Unidad de Reacción Inmediata, actividad en la que se han recibido 45, a las cuales se les ha dado el trámite correspondiente; (iv) habilitación de un formulario de Google, para que las personas, en tiempo real, pudieran realizar denuncias sobre las presuntas irregularidades de la Fuerza Pública; (v) creación de cinco corredores humanitarios para permitir la movilidad de los ciudadanos; (vi) celebración de cinco mediaciones para evitar la intervención del ESMAD y (vii) visitas a centros de detención transitoria.

El comandante de la **Policía Metropolitana de Pereira[[5]](#footnote-5)** refirió que durante el paro nacional y la conmemoración del día internacional del trabajo, se han generado graves afectaciones al orden público, que han derivado en la vandalización, saqueo y quema de peajes, instalaciones policiales, entidades estatales, establecimientos comerciales, así como en bloqueos y afectación del transporte público, circunstancias que obligaron a la Policía Nacional ha intervenir para preservar el orden constitucional y legal, bajo la observancia de los principios básicos sobre el empleo de la fuerza. Específicamente, la noche del 28 de abril, se presentaron ataques a los uniformados y actos vandálicos en El Viaducto César Gaviria Trujillo, las estaciones aledañas del Sistema de Transporte Masivo y el CAI de Valher en Dosquebradas, razón por la cual, fue necesario el uso legítimo de la fuerza para proteger la vida e integridad de los policiales y hacer cesar los actos vandálicos.

No es cierta la acusación sobre uso excesivo de la fuerza, distinto a ello, su uso fue proporcional mediante la utilización de agentes químicos y dispositivos acústicos, y tampoco es cierto que se hubieran causado muertes o desapariciones de personas involucradas en las protestas. Aseguró que la Institución que comanda sí está preparada para enfrentar las alteraciones del orden público y que ello sucede bajo el protocolo establecido en el Decreto 003 del 5 de enero de 2020 denominado *"ESTATUTO DE REACCIÓN, USO Y VERIFICACIÓN DE LA FUERZA LEGÍTIMA DEL ESTADO Y PROTECCIÓN DEL DERECHO A LA PROTESTA PACIFICA CIUDADANA";* asimismo se encuentra instruida en el respeto de los Derechos Humanos y en temas relacionados con el uso racional y legítimo de la fuerza, como también en el empleo de armas menos letales de acuerdo con lo reglado en la Resolución Nro. 02903 del 2017 *“Reglamento para el uso de la fuerza y empleo de armas, municiones, elementos y dispositivos menos letales, por la Policía Nacional”.*

Hizo énfasis en que siempre ha existido diálogo con las organizaciones de DDHH, de hecho, el 27 de abril, la Coordinación de DDHH de la Unidad y el Comandante Operativo de Seguridad Ciudadana de la policía Metropolitana de Pereira, participaron en una reunión interinstitucional que contó con la presencia de los representantes de la Procuraduría, la Personería y la Defensoría del Pueblo, así como de la Secretaría de Gobierno Municipal, representantes de organizaciones sindicales y sociales, que lideraron la jornada del paro nacional en la ciudad, y en la cual, se conocieron las movilizaciones programadas, las rutas a utilizar y las actividades a desarrollar. Asimismo, el 5 de mayo de 2021 se realizó una mesa de trabajo, los representantes del Ministerio Público, donde se trataron los hechos de agresión y vandalismo provocados por los manifestantes contra los miembros de la Policía. De allí surgió el compromiso de enviar de manera periódica, un consolidado de las personas trasladadas a las instalaciones policiales con ocasión de su captura en flagrancia.

Es falso que se hubieran realizado privaciones injustas de la libertad, realmente lo que ocurrió fue que las autoridades policivas, haciendo uso legítimo de la fuerza, han asegurado la captura de 45 adultos y 4 adolescentes, que enlistó, por conductas tipificadas en la Ley Penal y cometidas durante las manifestaciones. Adicionalmente se realizó el traslado de 63 personas, que también identificó, a instalaciones policiales con el propósito de llevar a cabo con ellos el proceso verbal inmediato (Art. 157, Ley 1801/16) de competencia del personal uniformado, procedimiento que, aseguró, no tardó más de 6 horas.

Adujo que, por la problemática derivada de la pandemia, la Institución procura acatar todas las recomendaciones del Ministerio de Salud y Protección Social, para evitar la propagación del virus, pero también destacó el deber de autoprotección de las personas que deciden participar en las protestas, y de colaboración con las autoridades.

Hizo saber que a las personas que han sido capturadas, se les han garantizado todos sus derechos, entre ellos el de informar sobre la aprehensión a un familiar o conocido, y el de designar o solicitar la asesoría de un profesional del derecho; siendo que, esas personas fueron puestas a disposición de la Fiscalía General de la Nación que, a su vez, legalizó las capturas dentro de los términos establecidos en el Código de Procedimiento Penal. Respecto de las condiciones de reclusión, informó que los capturados fueron albergados en las Salas de Retención Transitoria de la Fiscalía, sin que sea la Policía Nacional la responsable de proveer alimento o vestido a los retenidos, eso sí, se permite el uso de ropa y comida proporcionado por los familiares o conocidos.

No es cierto que la señora Lina María Montilla Díaz hubiera sido víctima de violencia por parte del ESMAD, de hecho, en un video publicado en redes sociales, la ciudadana manifiesta que se encuentra en buenas condiciones, explicando que, al momento de la intervención de la Fuerza Pública, llegó a solicitar que no se realizara, pero que resultó afectada por los restos de gases lacrimógenos.

En lo que atañe con las denuncias sobre presuntas agresiones a Alejandro Holguín Correa y Daniel Felipe Bermúdez Flórez, indicó que, consultados los registros de la Estación de Policía de Dosquebradas, el Comando de la Policía Metropolitana de Pereira y el Sistema de Registro Nacional de Medidas Correctivas, no reposan soportes de que dichos ciudadanos hubiera sido traslados a esos lugares de reclusión, sin que los demandantes hubieran logrado demostrar lo contrario. Lo mismo sucede con Juan José García, Juan Esteban Patiño, John Mario Mitigama Ossa y Juan Guillermo Guilches, sobre quienes, además, no se encontraron denuncias sobre su presunta desaparición en el SPOA y el SIEDCO. En relación con Yuli Marcela Torres y Nayhely Carmona Morales, quedó constancia de que, para el cumplimiento de lo reglado en el artículo 157 de la Ley 1801, fueron trasladadas al Comando de la Policía Metropolitana de Pereira a las 20:52 horas, quienes salieron de las instalaciones a las 21:51 horas en buenas condiciones físicas, como consta en la anotación realizada con sus respectivas firmas y huellas.

Finalmente indicó que es falso que se hubieran intervenido con violencia las manifestaciones del 02 mayo, al contrario, se garantizó el derecho a los marchantes a manifestarse y fueron acompañados, hasta cuando las actividades dejaron de ser pacíficas para tornarse violentas, siendo atacada la infraestructura de la Gobernación de Risaralda, el Megacable, las estaciones del Megabus, los concesionarios automovilísticos y el Parque Olaya Herrera, y ante tales circunstancias, se hizo necesario el uso legítimo de la fuerza por parte de las autoridades policiales[[6]](#footnote-6); y la Institución también rechaza categóricamente la mala actuación de algunos uniformados, como el que se ve en uno de los videos aportados frente al cual ya la Oficina de Control Interno MEPER dio apertura a la actuación disciplinaria correspondiente.

El **Municipio de Pereira** argumentó que no es cierto que la intervención de la Policía hubiera sido arbitraria y desproporcionada, o mediante el uso desmedido de la fuerza, al contrario, su proceder tuvo en cuenta *“… los protocolos frente al desarrollo de la fuerza establecidos en el decreto 003 de 05 de enero de 2017 del Ministerio del Interior y 02903-2017”.* Así mismo, se opuso a las afirmaciones de la demanda según las cuales, se han presentado desapariciones y homicidios en el marco de las protestas, como quiera el Ministerio público ni la Fiscalía han dado crédito de la real ocurrencia y responsabilidad sobre dichos actos. Lo mismo alegó frente a la versión de las supuestas torturas, amenazas y violencia psicológicas, físicas y de género por parte de los policiales. En adición a lo anterior, el ente territorial ha dispuesto de la colaboración de Gestores de Seguridad Ciudadana que han acompañado todas y cada una de las manifestaciones, y nunca se advirtieron conductas como las descritas. De igual manera, en los registros documentales y las actas de visita realizadas por la Secretaría de Salud, no se registra actos como aquellos. Finalmente, dijo que la intervención de la fuerza militar se limitó a realizar de manera interinstitucional de apoyo a la Policía Metropolitana en la investigación tendiente a dar con organizaciones delictivas que ingresaron al municipio con fines puntuales de intervención.

Así las cosas, y como quiera que no está probada la vulneración de los derechos fundamentales que se endilgó en la demanda, se solicitó declarar la improcedencia del amparo, máxime cuando su propósito es que se debata y apruebe un protocolo de intervención policial, el cual ya existe y se encuentra desarrollado en el Decreto 003 de 05 de enero de 2021 del Ministerio del Interior.[[7]](#footnote-7)

La **Procuraduría General de la Nación**[[8]](#footnote-8) se refirió al análisis contenido en la sentencia STC-7461 de 2020 de la Corte Suprema de Justicia, de donde informó que en cumplimiento de lo allí ordenado la entidad expidió el protocolo “Guía de acompañamiento a las movilizaciones ciudadanas: Alcance de intervención del Ministerio Público. Procuraduría General de la Nación - Defensoría del Pueblo”. Además, se ha realizado el acompañamiento desde el 28 de abril pasado, tanto a nivel nacional como territorial.

De igual modo, se refirió a cinco denuncias disciplinarias recibidas respecto de hechos asociados a las jornadas de protesta y que son materia de análisis por la entidad; a la par, adujo su falta de legitimación en la causa por pasiva. Acompañó informe rendido por el Procurador Regional de Risaralda y el Provincial de Pereira.

El **Director Seccional de Fiscalías de Risaralda**[[9]](#footnote-9), esgrimió que esa dependencia ha actuado en el marco de sus competencias legales y que en su base de datos no obra noticia criminal en la que figure como denunciante o víctima las personas que se anuncian como ofendidas en la demanda constitucional. Planteó que, si bien los actores mencionan hechos, al parecer sistemáticos, que amenazan sus garantías fundamentales, solo se individualizan agresiones en relación con algunas personas, quienes, en consecuencia, cuentan con otro medio defensa judicial, como lo es la acción penal. Pidió su desvinculación.

La **Gobernación de Risaralda**[[10]](#footnote-10), por conducto de mandatario judicial, arguyó que el derecho a la protesta se ha garantizado hasta tal punto, que se han consentido bloqueos en el sector de la Romelia, Corales y El Viaducto, con lo cual se han visto perjudicados gremios del comercio e hidrocarburos por el desabastecimiento. Negó que hubiera personas privadas de la libertad de manera ilegal, pues la policía solo procedió a la imposición de comparendos, para posteriormente dejar en libertad a los implicados. Pidió que se declare improcedente la acción de tutela.

El comando del **Departamento de Policía de Risaralda** se adhirió a los argumentos de defensa expuestos en su oportunidad por la Policía Metropolitana de Pereira.[[11]](#footnote-11)

**4. Coadyuvantes de la parte actora:** Concurrieron como coadyuvantes del extremo activo Deiner Stiwar Andrade Armijo, Yulieth Arias Álvarez y Jesús María Diez Diez, quienes se abstuvieron de realizar planteamientos o reclamaciones distintas a las ya elevadas por la accionante.

David Ezeriguer Sánchez, Daniela Muñoz López, Santiago Arroyave Botero, Salomé Ramírez Sierra, Mariana Eusse Soto, Carolina Rodríguez Bejarano y Carlos Alberto Simóes Piedrahita también dijeron coadyuvar lo pretendido. Sin embargo,solicitaron ampliar las medidas provisionales y adoptar nuevas determinaciones en el fallo de instancia, como puede verse en su intervención que obra en el archivo “12CoadyuvanciaSolicitudMedidasProvisionales” del cuaderno de primera instancia, donde se incluyeron 10 nuevas pretensiones con sus respectivos soportes jurídicos.

También compareció como coadyuvante de la parte actora Sarai Agudelo Marín, quien expuso su “interés de que la Policia Nacional de Colombia y su Escuadrón Móvil Antidisturbios NO excedan el uso de la fuerza, no hagan un uso indebido de las municiones y elementos dispositivos y para que respeten los Derechos Fundamentales y Derechos Humanos de las personas que protestan pacíficamente”. Criticó además el informe rendido por el Comandante de la Policía de Pereira, “cuando asegura que no tienen anotación en las minutas de guardia, ni de población, ni en el Sistema de Registro Nacional de Medidas Correctivas (RNMC) sobre el traslado a las instalaciones policiales de los señores Alejandro Holguín Correa y Daniel Felipe Bermúdez Flórez, forma en la que fácilmente ocultan los tratos crueles, denigrantes, torturas y demás vejámenes que cometen en contra de la población civil, como a los que fueron sometidas las personas mencionadas y que no es producto de la imaginación porque existen denuncias en la Procuraduría que se encuentran en investigación, asunto que confirmó el ente en su contestación a la tutela”.

**5. Sentencia:** Mediante sentencia del 20 de mayo de 2021 el juzgado de primer nivel concedió el amparo rogado y ordenó:

(i) a la Policía Nacional, Policía Metropolitana de Pereira, dar cumplimiento inmediato al Decreto No. 003 de 2021, acorde con cinco deberes que en la misma providencia se precisan;

(ii) a los Alcaldes de Pereira y Dosquebradas y al Gobernador del Risaralda, actuar como mediadores con los líderes de las convocatorias en la región procurando mantener el orden público, en cumplimiento de la citada norma;

(iii) Ordenar que únicamente las anteriores autoridades tendrán la facultad de ordenar la intervención del ESMAD;

(iv) a la Defensoría del Pueblo y a la Procuraduría General de la Nación acompañar las manifestaciones realizadas en el Departamento, a fin de garantizar el ejercicio legítimo del derecho a la manifestación;

(v) a la Defensoría del Pueblo brindar asesoramiento a las personas y familias que han sido objeto de alguna violación de sus derechos fundamentales y en especial de las personas que han sido denunciadas como desaparecidas;

(vi) a los accionantes y participantes de las manifestaciones abstenerse de realizar provocaciones en contra de la fuerza pública y cualquier acto de violencia en contra de la integridad física e institucional de aquella y de las autoridades legalmente establecidas, y

(v) ratificó los mandatos emitidos a título de medidas provisionales.

Para decidir de esa manera se consideró que los derechos fundamentales de los accionantes, están siendo transgredidos pues aunque las autoridades convocadas acreditaron haber adelantado acciones tendientes a cumplir con lo establecido en el Decreto No. 003 de 2021, no lograron probar que se hubieran iniciado investigaciones disciplinarias o penales en relación con los actos de violencia de los que han sido víctimas algunos manifestantes; además, tampoco se comprobó que se hubieran realizado acciones de inteligencia para evitar la infiltración de grupos al margen de la ley en las protesta pacífica. Finalmente, porque no se pudo justificar la intervención policial en algunos puntos de concentración de manifestantes, como en la intersección vial de Corales y de El Viaducto, tampoco que se hubiera realizado algún diálogo previo.[[12]](#footnote-12)

**6. Impugnaciones:** la Alcaldía de la ciudad, la Policía Metropolitana de Pereira y el Departamento de Policía de Risaralda se mostraron en desacuerdo con la providencia adoptada en primer grado. En sus recursos plantearon de manera coincidente que en el fallo de primera instancia se omitió valorar las pruebas allegadas y las razones alegadas en las contestaciones, que permitían colegir que la vulneración alegada era inexistente, máxime cuando la mayoría de las actividades de protesta que se han llevado a cabo en el Área Metropolitana han sido planeadas, realizadas y culminadas en un ambiente armónico, gracias al acompañamiento de las autoridades; se ha dado cumplimiento de manera general a los protocolos de que trata el Decreto 003 de 2021. Siendo que el uso de la fuerza por parte de la Policía Nacional, solo ha ocurrido cuando se presentan actos de violencia y vandalismo, enumeraron los casos en que ello sucedió. Reprocharon que, dentro de las órdenes, se encuentre una que, condiciona la intervención del ESMAD a una orden del Alcalde o el Gobernador, toda vez que se desconoce la jerarquía prevista en el artículo 218 de la Constitución Política.[[13]](#footnote-13)

**7. Trámite en segunda instancia:** El expediente arribó al Tribunal en anterior oportunidad, pero fue devuelto para que se realizara en debida forma la notificación del fallo de primera instancia a la Veeduría Ciudadana de Control Social a lo Público de Risaralda[[14]](#footnote-14).

Luego, derrotada la ponencia presentada por el magistrado sustanciador, en auto de agosto 30 de 2021 se ordenó remitir la actuación al magistrado que sigue en turno, para elaborar la ponencia respectiva (inciso 5°, del artículo 10 del Acuerdo PCSJA17-10715 de 2017).

**CONSIDERACIONES**

**1.** El artículo 86 de la Constitución Política establece que toda persona tiene derecho a promover acción de tutela ante los jueces con miras a obtener la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales cuando por acción u omisión le sean vulnerados o amenazados por cualquier autoridad pública o por particulares, en los casos previstos de forma expresa en la ley, siempre que no exista otro medio de defensa judicial o existiendo cuando la tutela se utilice como mecanismo transitorio para evitar la materialización de un perjuicio de carácter irremediable (art. 6, numeral 1, del Decreto 2591 de 1991).

**2.** En el presente asunto (demanda principal), los accionantes elevan queja constitucional que involucra el actuar de la administración respecto del manejo e intervención que en general se ha ejercido frente a las protestas sociales que se realizan en el departamento, en especial en su capital a partir del 28 de abril de los corrientes. Fincados en ello pretenden se les ordene elaborar y aprobar un protocolo de intervención policial en los momentos de alteración del orden público que se presenten en medio de tales manifestaciones pacíficas, con intervención previa y activa de las instancias sociales que consideraron pertinente invocar.

En la demanda acumulada promovida por una Veeduría Ciudadana se reclamó, por su parte, la protección de los ciudadanos pereiranos y risaraldenses frente a la ola de criminalidad que se vive desde esa misma fecha, para lo cual se pidió ordenar a las autoridades accionadas informar la verdad sobre las personas que se encuentran desaparecidas y activar investigaciones exhaustivas y perentorias para esclarecer tales hechos, así como el debido proceso y el respeto de las garantías procesales y los derechos fundamentales de las personas que son capturadas o retenidas durante las manifestaciones.

El juzgado de primera instancia accedió a dichas pretensiones y adoptó mandatos encaminados a cumplir los protocolos establecidos para garantizar el derecho a la reunión y a la protesta, mientras que los recurrentes alegan que tales protocolos se han venido cumpliendo y que no existe lesión a aquellos derechos fundamentales.

De conformidad con lo anterior, el problema jurídico consiste en determinar si el amparo resulta o no procedente para resolver el debate planteado y, en caso positivo, si las entidades demandadas lesionaron los derechos de reunión y protesta y, en consecuencia, si debe modificarse la decisión de primer grado. Deberá examinarse, de igual forma, la legitimación de la Veeduría Ciudadana para promover una acción de tutela como la acá intentada.

**3. Legitimación en la causa.**

**3.1** Los promotores de la acción principal (Juan Pablo Ospina Cardona, Ana María Giraldo Bustamante, Felipe Cardona Mayo, Melissa Ríos Sarmiento, Kevin Serna Álvarez y José Miguel Aristizábal Zuluaga) están legitimados en la causa por activa, en su condición de titulares de un derecho que entienden amenazado por el actuar de las autoridades convocadas, ante la supuesta falta de protocolos que regulen el adecuado y proporcional uso de la fuerza, en el marco del ejercicio del derecho a la manifestación pública y pacífica.

Se precisa que la legitimación en la causa se examina en forma exclusiva frente a ese derecho porque, aun cuando se invocan otros como la dignidad humana, la integridad, la libertad, el debido proceso, la salud, lo cierto es que en los hechos de la demanda no se concreta un solo evento donde los demandantes aparezcan como intervinientes o víctimas de los hechos que se enuncian y que pudieron dar lugar a alguna afrenta de esas prerrogativas. Nótese que en la demanda principal se aludió en forma específica tan solo a tres supuestos fácticos de esa envergadura, como son los casos de Lina María Montillo Díaz, Alejandro Holguín Correa y Daniel Felipe Bermúdez Flórez.

Frente a este punto es importante dejar claro, además, que a los citados demandantes se les reconoce la legitimación únicamente para procurar la salvaguarda de sus propios derechos fundamentales, pues no cuentan con poder especial ni despuntan los elementos de la agencia oficiosa, para entender que también actúan en defensa de los derechos fundamentales de terceras personas (Art. 10, Dec. 2591/21).

**3.2** No ocurre lo mismo con la Veeduría Ciudadana de Control Social a lo Público de Risaralda, que actúa a través de su representante legal, señor José Danilo Zapata Castaño, pues esta entidad no cuenta con las atribuciones necesarias para formular el resguardo constitucional en la forma cómo lo planteó, reclamando la protección de los derechos de “los ciudadanos colombianos, residentes y oriundos del departamento de Risaralda”, o de “los ciudadanos pereiranos y risaraldenses”, o de la “ciudadanía risaraldense”, ni de “las personas que han sido capturadas y retenidas de manera legal e ilegal durante las manifestaciones”.

En efecto, en materia de acción de tutela la legitimación por activa constituye elemento de medular importancia porque, entre otros requisitos, habilita el estudio de fondo de los asuntos sometidos al conocimiento del juez constitucional. Así, en aquellos casos en los que el promotor de la actuación no acredita los presupuestos básicos para su presentación, pronto se abre paso la improcedencia del resguardo.

**3.2.1** Diamantino resulta que a pesar de la informalidad que cobija al procedimiento de la acción de tutela, existen ciertas directrices que resultan insoslayables a fin de procurar el correcto y efectivo uso de este mecanismo excepcional y subsidiario. En tal sentido el artículo 10 del Decreto 2591 de 1991 ha dispuesto que la persona legitimada para impetrar este tipo de resguardo es la directamente “*vulnerada o amenazada en uno de sus derechos fundamentales, quien actuará por sí misma o a través de representante*”. También se ha aceptado la posibilidad de acudir por medio de **representante**, fin para el cual se han fijado una serie de reglas que más adelante se analizarán, o por **agente oficioso**.

Sobre el punto, de manera reiterada la jurisprudencia constitucional ha decantado: “*4. La tutela es un medio de defensa judicial de derechos fundamentales, que toda persona puede instaurar “por sí misma o por quien actúe a su nombre” (CP art. 86). No es necesario que el titular de los derechos interponga directamente el amparo, pues un tercero puede hacerlo a su nombre.  El tercero debe sin embargo tener una de las siguientes calidades: (i) representante del titular de los derechos, (ii) agente oficioso o (iii) Defensor del Pueblo o personero municipal.**[[15]](#footnote-15) Representante puede ser, por una parte, el representante legal (cuando el titular de los derechos sea menor de edad, incapaz absoluto, interdicto o persona jurídica), y por otra el apoderado judicial (en los demás casos). Ahora bien, para ser apoderado judicial, la persona debe ser abogado titulado y a la acción debe anexar poder especial para el caso o en su defecto el poder general respectivo.**[[16]](#footnote-16) (ii) Como agente oficioso puede obrar un tercero “cuando el titular de los [derechos] no esté en condiciones de promover su propia defensa. Cuando tal circunstancia ocurra deberá manifestarse en la solicitud” (Dcto 2591 de 1991 art. 10). (iii) El Defensor del Pueblo y los personeros municipales pueden instaurar la tutela conforme a la ley y la jurisprudencia a nombre de quien se los solicite o esté indefenso.[[17]](#footnote-17)”* (C.C. Sentencia SU-055 de 2015, se subraya).

Respecto “*de la figura del representante, la jurisprudencia ha diferenciado al representante legal cuando se trata de menores, incapaces absolutos, personas jurídicas o interdictos, del representante judicial que es un abogado debidamente inscrito que actúa en virtud de un poder especial o, en su defecto un poder general, que le ha concedido el titular de los derechos para interponer la acción de tutela específicamente”.* (C.C. Sentencia T-430 de 2017. Se subraya).

**3.2.2** Reconoce esta Sala el valioso rol de las veedurías ciudadanas conforme a lo dispuesto por el ordenamiento jurídico, como “mecanismo democrático de representación que le permite a los ciudadanos o a las diferentes organizaciones comunitarias, ejercer vigilancia sobre la gestión pública, respecto a las autoridades administrativas, políticas, judiciales, electorales, legislativas y órganos de control, así como de las entidades públicas o privadas, organizaciones no gubernamentales de carácter nacional o internacional que operen en el país, encargadas de la ejecución de un programa, proyecto, contrato o de la prestación de un servicio público”. Así está establecido en el artículo 1º de la Ley 850 de 2003, normativa que regula este mecanismo de participación ciudadana creado en la Ley 134 de 1994 y además reglamenta, entre otros aspectos, lo relacionado con su objeto de vigilancia, ámbito y finalidades de su función, los principios rectores que gobiernan su actuación; sus funciones, medios y recursos de acción de las veedurías, derechos, deberes y prohibiciones.

De su artículo 16, que es el que invoca este accionante como fundamento legal de su actuar, se destaca que las veedurías, para lograr de manera ágil y oportuna sus objetivos y el cumplimiento de sus funciones, “podrán elevar ante las autoridades competentes derechos de petición, y ejercer ante los jueces de la República todas las acciones que siendo pertinentes consagran la Constitución y la Ley”*,* siendo aquel mecanismo – derecho de petición – “el principal instrumento de acción con el que cuentan las veedurías ciudadanas para cumplir con su función fiscalizadora” (C.C. Sentencia T-146 de 2012). Sin embargo, ni de sus funciones, tampoco de sus objetivos o instrumentos de acción, se infiere que tengan la capacidad de promover acciones individuales como lo es la solicitud de amparo constitucional, para lograr la protección de derechos fundamentales de toda una comunidad frente a la cual no tiene la calidad ni de representante legal ni judicial, y tampoco de agente oficioso.

**3.2.3** Así entonces, y en cuanto se refiere a la demandada de tutela acumulada, aflora con premura la falta de legitimación en la causa por activa de la Veeduría Ciudadana de Control Social a lo Público de Risaralda, frente a la queja constitucional sobre el indebido actuar de la Fuerza Pública frente a las jornadas de manifestaciones y que, según su dicho, mancilla los derechos de la población general. Ello por cuanto es claro que no se reclama la protección de un derecho propio o de titularidad de la persona jurídica, sino que se actúa en nombre de la población del Departamento o de la ciudadanía risaraldense, frente a quien no se reúnen los requisitos de la representación ni de la agencia oficiosa, ante la omisión de manifestar el agenciamiento en el libelo introductor, y ante la protuberante falta de pruebas en torno a la identificación o individualización de los eventuales agenciados, así como la imposibilidad de que los mismos puedan acudir por cuenta propia a esta excepcional vía judicial.

No en vano se tiene dicho que: *“En lo atinente a la “agencia oficiosa”, bueno es recordar que el canon pertinente, artículo 10, Decreto 2591 de 1991, exige la demostración de la imposibilidad de los agenciados de promover su propia defensa y la afirmación de la razón de tal circunstancia en el escrito en que se pide la protección, tal como con insistencia lo ha interpretado la Sala»* (CSJ STC, 26 nov. 2010, Rad. 00372-01)

Lo anterior hacía imperativo la improcedencia del amparo superlativo en cuanto a la demanda acumulada corresponde, tal como en esta instancia se declarará. En consecuencia, en lo sucesivo cuando se aluda a la demanda de tutela, se entiende que se hace en forma exclusiva al libelo principal.

**3.3** La legitimación por pasiva se cumple respecto de las autoridades convocadas, habida cuenta de que son las encargadas de garantizar, mancomunadamente, la seguridad y la convivencia ciudadana, durante las manifestaciones públicas.

**4. Inmediatez y subsidiariedad.**

Se cumple el presupuesto de la inmediatez, porque los hechos que motivan la tutela se generan a partir del 28 de abril de 2021 y esta demanda se radicó, perentoriamente, el 5 de mayo siguiente[[18]](#footnote-18).

Frente a la subsidiariedad, se supera únicamente en lo que atañe con el análisis de la prerrogativa de los actores a disentir, expresarse y cuestionar públicamente, sin sentirse amenazados por el probable uso desmedido e irregular de la fuerza pública para disuadirlos, ante la inexistencia de otro medio de defensa judicial con aptitud para garantizar el normal ejercicio de la manifestación pública.

Se indica, igual a como se hizo al analizar la legitimación en la causa, que se examina en forma exclusiva el derecho a la manifestación pública y pacífica porque, aun cuando se invocaron otros como la dignidad humana, la integridad, la libertad, el debido proceso, la salud, a más que frente a ellos no se concretaron supuestos concretos de amenaza o vulneración frente a los acá accionantes, para su protección existen en nuestro ordenamiento jurídico otros remedios de defensa idóneos y eficaces, incluso algunos de rango también constitucional como la solicitud de habeas corpus, el mecanismo de búsqueda urgente, y como no, las acciones penales y disciplinarias que se puedan derivar de presuntos actos de abuso policial en el marco de las protestas sociales a que aluden los hechos de la demanda.

Frente a esos supuestos, en consecuencia, deviene improcedente el mecanismo de amparo en aplicación del principio de subsidiaridad.

**5. Alcance de la coadyuvancia en la acción de tutela.**

Conforme al inciso 2º del artículo 13 del Decreto 2591 de 1991, quien tuviere un interés legítimo en el resultado del proceso podrá intervenir en él como coadyuvante del actor o de la persona o autoridad contra quien se hubiere hecho la solicitud.

La interpretación de la norma, de conformidad a lo desarrollado por la jurisprudencia constitucional, señala que el coadyuvante “es un tercero que tiene con una de las partes una relación sustancial que, indirectamente, puede verse afectada si la parte a la que coadyuva obtiene un fallo desfavorable”[[19]](#footnote-19), por lo que su intervención en el proceso se limita a apoyar o prestar ayuda al coadyuvado (sea el actor o el accionado), “mas no para hacer valer pretensiones propias”[[20]](#footnote-20).

Por lo anterior, es claro que el coadyuvante interviene en el proceso porque le interesa el resultado, que de ser adverso a la parte que coadyuva puede a su vez afectarlo a él en virtud de la relación sustancial que les une. Por eso comparte sus reclamaciones y argumentos, colabora, apoya y de ser el caso fortalece los mismos, “sin que ello suponga que éste pueda realizar planteamientos distintos o reclamaciones propias que difieran de las hechas por el demandante, pues de suceder esto se estaría realmente ante una nueva tutela, lo que desvirtuaría entonces la naturaleza jurídica de la coadyuvancia”[[21]](#footnote-21).

Así entonces, la finalidad de la intervención del tercero solo es para coadyuvar a una de las partes de la acción, sin que tenga por qué alterarse los extremos sobre los cuales el juez está llamado a decidir, contornos que en la generalidad de los casos quedan definidos con la demanda de tutela y los informes de los accionados.

Bajo el anterior entendimiento, es claro que no podrían ser objeto de definición las aspiraciones adicionales que en su escrito de intervención introdujeron David Ezeriguer Sánchez, Daniela Muñoz López, Santiago Arroyave Botero, Salomé Ramírez Sierra, Mariana Eusse Soto, Carolina Rodríguez Bejarano y Carlos Alberto Simóes Piedrahita quienes, más allá de mostrar su apoyo a las aspiraciones de los iniciales actores, pusieron en conocimiento de la judicatura distintas aspiraciones propias, desbordando así el objeto de su intervención que, se reitera, solo podía limitarse a apoyar los argumentos y las peticiones de la parte actora.

**6.** De acuerdo con los prolegómenos que preceden, es claro que el estudio a realizar por la instancia se reduce a la súplica de la demanda principal, encaminada a obtener una orden del juez de tutela dirigida a la Policía Metropolitana de Pereira, la Alcaldía Municipal y la Gobernación de Risaralda, para que elaboren y aprueben un protocolo para la intervención de la Fuerza Pública en eventos en que se presenten desmanes dentro o a consecuencia de las protestas que se realicen como ejercicio del derecho constitucional de reunión y manifestación, en cuya creación cuente con amplia intervención de la sociedad civil.

Sería entonces del caso entrar a analizar la procedencia de esa pretensión, de no ser porque la Sala detecta que lo que se pide regular, fue objeto de reglamentación desde antes de que se interpusiera la presente acción de tutela, lo que deriva en una situación de inexistencia fáctica que conduce, a su vez, a la declaratoria de improcedencia del amparo.

**6.1** En efecto, el Gobierno Nacional, por intermedio del Decreto 003 del 05 de enero de 2021, expidió el "estatuto de reacción, uso y verificación de la fuerza legítima del estado y protección del derecho a la protesta pacífica ciudadana”, por medio del cual se adopta el protocolo de acciones preventivas, concomitantes y posteriores en dicho marco. Esta norma fue expedida en cumplimiento del literal b. del ordinal quinto de la parte resolutiva de la sentencia de tutela de segunda instancia STC7641-2020 del 22 de septiembre de 2020, proferida por la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia, asunto radicado al No. 11001-22-03-000-2019-02527-02, que aparece invocada en forma expresa en la demanda de tutela.

En sus artículos 2° y 3° se establece la primacía del diálogo como mecanismo de solución de conflictos y los principios que rigen el ejercicio del derecho a la protesta, entre ellos el de dignidad y proporcionalidad de la respuesta de la fuerza pública. Y en sus capítulos II, III y IV se identifican las acciones que las entidades competentes y los participantes en general en la jornada de protesta, deben observar para garantizar la libre práctica de aquel derecho:

(i) las preventivas establecen las herramientas de formación en derechos humanos de los miembros de la Fuerza Pública, se crea una mesa de organización con los entes territoriales y de control para establecer las directrices de la marcha y formular diálogo entre las partes y un comité de verificación conformado por organizaciones de derechos humanos que será el encargado de revisar el nivel de cumplimiento de la garantía a la protesta y analizar si la dotación que la Fuerza Pública utilice resulta ser la proporcional e idónea para hacer frente a actos de vandalismo;

(ii) las concomitantes que determinan los acompañamientos de los entes territoriales y de control en las protestas para evitar, por intermedio de gestores, los eventuales conflictos. Así mismo prevén la proporcionalidad con que la Fuerza Pública debe repeler actos de violencia, que ese uso de la fuerza será la última instancia luego de agotar todas las vías del diálogo y que, de todas formas, debe ser focalizado en los reales causantes de tales acciones. También dispone la ubicación de los miembros de la fuerza pública para evitar obstaculizar las marchas pacíficas y la prohibición del uso de armas de fuego, y

(iii) las posteriores que señalan el deber de las unidades de policías de rendir, luego de disuelta la manifestación, informe inmediato, con especial recelo de aquellos casos en que se produzcan capturas, y deberán compulsar copias a la Procuraduría General de la Nación, Defensoría del Pueblo, Fiscalía General de la Nación, Inspección General y Justicia Penal Militar, cuando se presentare afectación de los derechos de los ciudadanos. A su vez se establece la obligación de los mandatarios locales de exponer en medios de comunicación el actuar de la Fuerza Pública y la necesidad de que, por la Policía Nacional, se cree un canal especial para la recepción de denuncias contra funcionarios de esa entidad por acciones en contra de los derechos de los manifestantes.

Significa lo anterior, que el protocolo para regular las manifestaciones públicas, cuya expedición solicitan los demandantes, ya fue expedido – precisamente en cumplimiento de una orden de tutela - y se encuentra vigente, y por lo mismo la súplica principal del amparo no tiene vocación de prosperidad, ante la evidencia de que se dirige a obtener una normativa sobre cuestiones ya reglamentadas.

No sobra destacar, frente a la aspiración de que tal protocolo contara en su creación con amplia intervención política, mediante la convocatoria de una mesa intersectorial con la intervención de representantes de sectores institucionales, que la importancia de esa participación ciudadana como manifestación de un estado democrático, cumplimiento del fin estatal de facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan (Art. 2 C.P.) y ejercicio del poder de participar en la conformación, ejercicio y control del poder político (Art. 40 Ib.), fue reconocida por la Corte Suprema de Justicia en la aludida sentencia STC7641-2020 del 22 de septiembre de 2020, donde se ordenó la convocatoria y conformación de “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.”

Luego allí pudieron intervenir, a no dudarlo, los promotores e intervinientes de la presente acción constitucional.

**6.2** Es que la situación fáctica a que se remite la demanda bajo estudio y que soporta las pretensiones, básicamente exponen que la ausencia de los mencionados protocolos ha permitido la existencia de excesos de la Policía Nacional en cuanto a la represión de manifestaciones se refiere, tales como tratos crueles, torturas, capturas ilegales, desapariciones, homicidios y obstaculización a la defensa jurídica de las personas aprehendidas, circunstancias que como se vio, se encuentran subsumidas entre las hipótesis planteadas en el Decreto 003 de 2021, en el que precisamente se compendian las directrices para evitar la ocurrencia generalizada de tales situaciones, verificar la protección de los derechos de los marchantes con la participación de los entes territoriales y de control, y las organizaciones civiles, y garantizar la publicidad de la actuación de la Policía Nacional, lo que incluye la creación de canales especiales para elevar denuncias por esos hechos.

Por todo lo dicho, se concluye que la expedición del Decreto 003 de 2021, cuya vigencia es anterior al momento en que se instauró la acción de tutela, justifica la improcedencia del amparo.

**6.3** No desconoce la Sala que los actores fincan sus pretensiones, además, en lo resuelto por la Corte Suprema de Justicia en la sentencia STC7641-2020 ya mencionada, que se invoca como precedente para resolver el asunto bajo análisis. Allí, como ya se vio, entre otras órdenes se dispuso que el Gobierno Nacional expidiera un estatuto de reacción, uso y verificación de la fuerza legítima del estado, en protección del derecho a la protesta pacífica ciudadana.

Sin embargo, para la Sala no resulta posible adoptar en este evento similar decisión a la allí proferida, ni en términos como los expuestos en primera instancia, al existir un hecho nuevo acá ya planteado, que altera los supuestos fácticos objeto de juzgamiento: la expedición del protocolo nacional contenido en el Decreto 003 de 2021.

En efecto, en la mencionada ocasión el juez constitucional encontró la existencia de una falta de respuesta idónea, por parte del Estado, a través de los entes de la Rama Ejecutiva, a la problemática expuesta, y la ausencia de Ley Estatutaria que defina los alcances y limitaciones a la fuerza pública por medio del ESMAD cuando se ejerce el derecho fundamental a la protesta pacífica. Se razonó así en ese momento:

“5.2.8.1.2. Valorados en conjunto los medios de convicción susceptibles de ser apreciados, la Sala concluye, se hallan acreditados los cargos de los tutelantes, según los cuales existió -y puede seguir existiendo- una reiterada y constante agresión, desproporcionada de la fuerza pública respecto de quienes, de manera pacífica, se manifestaron en las datas atrás indicadas, en ejercicio del derecho fundamental consagrado en el artículo 37 de la Constitución Política, dado el uso desmedido e irregular de sus armas de dotación.

Contrario a lo manifestado por varias de las autoridades accionadas, aduciendo que la demanda de amparo se funda: (i) en hechos futuros e inciertos; (ii) ausencia de perjuicio irremediable; y (iii) carencia actual de objeto, lo evidenciado demuestra una amenaza seria y actual ante el comportamiento impulsivo de la fuerza pública y, en especial, del ESMAD, quien ha desconocido abiertamente, no sólo sus propios manuales, sino también, principios y valores de rango constitucional.

Sus actividades no controladas representan un riesgo una amenaza seria y actual para quien pretenda salir a movilizarse para expresar pacíficamente sus opiniones,

porque su actuar lejos de ser aislado, es constante y refleja una permanente agresión individualizable en el marco de las protestas, especialmente las llevadas a cabo a partir del 21 de noviembre de 2019.

Lo antelado, por cuanto lo sucedido en las tres principales ciudades del país, en las fechas antes anotadas, evidencia similitudes pese a las distancias existentes entre

esas urbes, lo cual refleja, en principio, y sin haber sido rebatida, una coordinación de las unidades del ESMAD y de Policía en los procedimientos censurados.

(…)  
  
En esa dirección, puede considerarse, válidamente, que el ente en cuestión constituye una amenaza seria, cuando se utilizan armas o elementos letales para la vida o la irracionalidad, con la capacidad de causar un perjuicio irremediable para las personas que en el contexto del ejercicio de los derechos a la reunión y a la manifestación pública y pacífica, protestan con un fin legítimo, si no se toman medidas racionales y democráticas para precaver sus desmanes, en un marco pluralista que preserve el derecho al disenso pacífico.”

Es que, parece evidente, para el momento en que se expidió dicha providencia se hizo patente la ausencia de Ley Estatutaria que defina los alcances y limitaciones a la fuerza pública por medio del ESMAD cuando se ejerce el derecho fundamental a la protesta pacífica, por lo que se aludió a la existencia de actividades no controladas, así como a la necesidad de adoptar medidas racionales y democráticas para precaver desmanes, dificultades que no se entendieron suplidas con la existencia de reglamentaciones internas pertenecientes al órgano policial, ni por la adopción de protocolos locales en el Distrito Capital. Para superarlas, en el marco del análisis ius fundamental realizado, se ordenó al Gobierno Nacional expedir una reglamentación sobre esa materia que tenga en cuenta, como mínimo, las directrices señaladas por la jurisprudencia de la Corte Constitucional, la Corte Interamericana de Derechos Humanos y las recomendaciones de Naciones Unidas allí señaladas, sobre la intervención y el uso de la fuerza por parte de la Policía Nacional y las Fuerzas Militares, en manifestaciones y protestas pacíficas, lo que dio lugar a la expedición del Decreto 003 de 2021.

Luego, aunque el déficit de legislación de rango estatutario se mantiene, lo cierto es que el protocolo contenido en el citado decreto, que no existía para cuando se profirió aquella decisión judicial, empezó a regir a partir del 05 de enero de este año, teniendo por tanto cobertura temporal y territorial sobre cada uno de los hechos narrados en el escrito de tutela.

En otras palabras, a pesar de que en ambos casos se analizaron parecidas circunstancias de hecho, la resolución no podría ser la misma pues en la actualidad, incluso desde antes de la radicación de la demanda de tutela, se encuentra superado lo relativo a la ausencia de aquella reglamentación, generándose así una disanalogía fáctica que autoriza a separarse de esa determinación anterior del juez de tutela que, además debe destacarse, no proviene del órgano de cierre dentro de la jurisdicción constitucional.

**6.4** La anterior situación, además, impide reconocer en cabeza de los acá accionantes la existencia de una amenaza a su derecho fundamental a la protesta pacífica.

Nótese que de las consideraciones de la sentencia impugnada, así como de la misma demanda de tutela, no emerge con claridad el análisis acerca de la existencia de una “amenaza” del derecho fundamental bajo análisis, que revele la imperiosa necesidad de intervención del juez constitucional, con una injerencia como la pretendida en el ejercicio del poder público de las demás autoridades constitucionalmente instituidas, que se justifique para enervar una “amenaza (…) contundente, cierta, ostensible, inminente y clara, para que la protección judicial de manera preventiva evite la realización del daño” (C.C. Sentencia T-647 de 2003); y no puede admitirse que la sola posibilidad de desconocerse el protocolo ahora existente, por la conducta de algunos efectivos de la policía nacional, sea razón suficiente para entender realizada aquella y, en consecuencia, habilitar la intervención excepcional de juez de tutela.

**7.** Ahora bien, frente a la vulneración del derecho a la salud por presunto desconocimiento de los protocolos de bioseguridad, no luce prueba en el expediente de que alguno de los accionantes haya sido sometido al desconocimiento de tales medidas, con afrenta de la garantía superior invocada. Tampoco se aportó medio de acreditación que dé cuenta del apartamiento de los citados protocolos, en el marco de las detenciones realizadas en hechos relacionados con la protesta social pacífica, que dé pie a sostener la existencia de una amenaza con las características atrás citadas, que obliguen la intervención constitucional.

Contrario a lo aludido en la demanda, en el archivo "22CumplimientoMedidaGobernacionyAnexos" del cuaderno principal se evidencia un informe proveniente del ente territorial sobre el cumplimiento de las medidas de bioseguridad, sin que de él se desprenda la existencia de personas detenidas por hechos relacionados con la protesta pacífica, frente a quienes no se estén cumpliendo las reglas de seguridad pertinentes. Si bien se destaca que en algunos sitios no hay adherencia a las señaladas medidas, de parte del personal público, no se puntualiza la existencia de detenidos sin cumplimiento de medidas de protección.

En el punto resulta oportuno recordar que aunque el trámite de la tutela se caracteriza por ser informal, breve y sumario, también se exige de quien acude a él, demostrar los hechos que soportan la presunta vulneración a amenaza de derechos fundamentales que se pretende remediar, pues como también lo ha manifestado de manera reiterada la Corte Constitucional, “*quien pretenda el amparo de un derecho fundamental debe demostrar los hechos en que se funda su pretensión, a fin de que la determinación del juez, obedezca a la certeza y convicción de que se ha violado o amenazado el derecho”[[22]](#footnote-22)*. En efecto, y sin desconocer la iniciativa probatoria del juez, aquel que activa el amparo constitucional tiene la carga procesal de probar los hechos en que se soporta, sin perjuicio de que la carga de la prueba se pueda invertir en eventos de indefensión, o de imposibilidad fáctica o jurídica que probar los hechos que se alegan, circunstancias que no se otean en el presente caso.

**8.** Surge de todo lo anterior que la sentencia de primer nivel, que concedió el amparo invocado, debe ser revocada, ya que la acción de tutela principal resulta improcedente por inexistencia fáctica, ya que no sería necesario emitir una nueva orden de tutela para proteger el derecho a la manifestación pacífica cuando sobre el particular, con antelación, ya se han proferido unas que en término generales resuelven lo que es ahora objeto del amparo.

Tampoco resultaba procedente el reclamo canalizado en la demanda acumulada, pero por falta de legitimación de la persona jurídica accionante y por no cumplirse los requisitos de la representación propios de este mecanismo de amparo.

Así las cosas, la protección solicitada resultaba improcedente, como se decidirá en esta instancia.

Respecto a la solicitud de compulsar copias a las autoridades penales y disciplinarias competente, por presunto prevaricato a que se hizo mención en escrito presentado con posterioridad a la radicación de la demanda de tutela acumulada, se advierte la improcedencia del ruego. Lo anterior porque la acción de tutela no es el medio para elevar ese tipo de peticiones, máxime que las mismas pueden ser formuladas de manera directa por el interesado ante las entidades competentes. En ese sentido ha sostenido la Corte Suprema de Justicia en su Sala de Casación Civil, *“… no es admisible «compulsar copias a la Procuraduría, Consejo Superior de la Judicatura y Fiscalía para que se investigue la posible comisión del delito “prevaricato por omisión” […]», en vista que este remedio especial no fue concebido para este fin, por tanto, le corresponde al memorialista efectuar las denuncias correspondientes directamente por los cauces «legalmente previstos» para esos menesteres.*”[[23]](#footnote-23)

Por lo expuesto, la Sala Civil Familia del Tribunal Superior de Pereira, Risaralda, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

**RESUELVE**

**PRIMERO:** Revocar la sentencia impugnada, de fecha y procedencia ya indicadas, para en su lugar declarar improcedente tanto la acción de tutela inicial, como la acumulada.

**SEGUNDO:** Notificar a las partes lo aquí resuelto en la forma más expedita y eficaz posible. Comuníquese de igual forma al Juzgado de primera instancia.

**TERCERO:** Enviar oportunamente, el presente expediente a la Honorable Corte Constitucional para su eventual revisión.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

Los Magistrados,

**CARLOS MAURICIO GARCIA BARAJAS**

**DUBERNEY GRISALES HERRERA**

**JAIME ALBERTO SARAZA NARANJO**

Con salvamento de voto

1. Documento 02 cuaderno de primera instancia. [↑](#footnote-ref-1)
2. Acumulación admitida por auto del 12 de mayo de 2021, documento 29 cuaderno de primera instancia. [↑](#footnote-ref-2)
3. Documento 02 cuaderno de tutela acumulada. [↑](#footnote-ref-3)
4. Documento 15 cuaderno de primera instancia. [↑](#footnote-ref-4)
5. Documento “16RespuestaMeperyAnexos” ibidem. [↑](#footnote-ref-5)
6. Documento 16 cuaderno de primera instancia. [↑](#footnote-ref-6)
7. Documento 17 cuaderno de primera instancia. [↑](#footnote-ref-7)
8. Documento 21 cuaderno de primera instancia. [↑](#footnote-ref-8)
9. Documento 24 cuaderno de primera instancia. [↑](#footnote-ref-9)
10. Documento 25 cuaderno de primera instancia. [↑](#footnote-ref-10)
11. Archivo “35ContestacionPoliciaRisaralda” cuaderno principal. [↑](#footnote-ref-11)
12. Documento 40 cuaderno de primera instancia. [↑](#footnote-ref-12)
13. Documentos 42, 43 y 44 cuaderno de primera instancia. [↑](#footnote-ref-13)
14. Documento 51. [↑](#footnote-ref-14)
15. Artículo 10, Decreto 2591 de 1991: “[l]a acción de tutela podrá ser ejercida, en todo momento y lugar, por cualquiera persona vulnerada o amenazada en uno de sus derechos fundamentales, quien actuará por sí mismo o a través de representantes. Los poderes se presumirán auténticos. || También se pueden agenciar derechos ajenos cuando el titular de los mismos no esté en condiciones de promover su propia defensa. […] También podrán ejercerla el Defensor del Pueblo y los personeros municipales”. [↑](#footnote-ref-15)
16. Sentencia T-531 de 2002 (MP Eduardo Montealegre Lynett). En esa ocasión, la Corte negó la acción de tutela interpuesta por una persona, entre otras razones porque no tenía la condición de apoderado judicial. Para sostener ese punto, señaló que el apoderamiento judicial sólo existía allí donde se daban las siguientes condiciones: “[…] Dentro de los elementos del apoderamiento en materia de tutela la Sala señala que el mismo es (i) un acto jurídico formal por lo cual debe realizarse por escrito. (ii) se concreta en un escrito, llamado poder que se presume auténtico. (iii) El referido poder para promover acciones de tutela debe ser especial. En este sentido (iv) El poder conferido para la promoción o para la defensa de los intereses en un determinado proceso no se entiende conferido para la promoción de procesos diferentes, así los hechos que le den fundamento a estos tengan origen en el proceso inicial. (iv) El destinatario del acto de apoderamiento sólo puede ser un profesional del derecho habilitado con tarjeta profesional”. [↑](#footnote-ref-16)
17. Auto 030 de 1996 (MP Jorge Arango Mejía). Según la Carta el Ministerio Público debe ser ejercido, entre otros, “por los personeros municipales” (CP art 118). A los personeros les corresponde, como parte del Ministerio Público, la “guarda y promoción de los derechos humanos” (ídem). Para cumplir esos fines, el Decreto 2591 de 1991 les confirió legitimidad para instaurar acciones de tutela a nombre de otras personas, si estas se lo solicitan. Además, dejó abierta la posibilidad de que el Defensor del Pueblo ratificara esa posibilidad, mediante la delegación en los personeros de la facultad que la Constitución directamente le asigna, y tal es la razón por la cual el artículo 49 autorizó a cada personero municipal para interponer acciones de tutela, “por delegación expresa del Defensor del Pueblo”. Esa delegación expresa –ha dicho la Corte- se surtió mediante la Resolución 001 de 1992, expedida por el Defensor del Pueblo, mediante la cual ésta última autoridad delegó en los Personeros Municipales de todo el país “la facultad para interponer acción de tutela en nombre de cualquier persona que se lo solicite o se encuentre en situación de indefensión”. [↑](#footnote-ref-17)
18. Documento 01. C. 1 [↑](#footnote-ref-18)
19. C.C. Sentencia T-304 de 1996. [↑](#footnote-ref-19)
20. Ib. [↑](#footnote-ref-20)
21. C.C. Sentencia T-1062 de 2010. Reiterada en Sentencia T-070 de 2018 [↑](#footnote-ref-21)
22. Corte Constitucional, Sentencia T-571 de 2015. [↑](#footnote-ref-22)
23. Sentencia STC1823-2020, del veintiuno (21) de febrero de dos mil veinte (2020). [↑](#footnote-ref-23)