

Magistrado
Luis Armando Tolosa Villabona
Sala de Casación Civil
Corte Suprema de Justicia
Palacio de Justicia
E. S. D.



Referencia: Intervención de concejales y concejales de Bogotá, acción de tutela Franklin Castañeda y otros contra el Presidente de la República y otros
Expediente: 11001220300020190252701

Las personas abajo firmantes, concejales y concejalas de Bogotá y congresistas de la República, en virtud del artículo 13 del Decreto 2591 de 1991, respetuosamente intervenimos en el presente proceso para **COADYUVAR** las pretensiones de los accionantes.

El presente proceso trata sobre las garantías al ejercicio de la protesta social y los derechos constitutivos de esta, así como de los derechos a la vida, integridad personal, libertad personal y a no ser sometido de desaparición forzada ni tortura. En ese sentido, los accionantes pretenden (i) ordenar que se convoque una mesa de trabajo, con la participación de organizaciones sociales, que estudie las actuaciones del ESMAD en el marco del Paro Nacional de 2019 y proponga reformas; (ii) ordenar que las instituciones accionadas se abstengan de disolver las protestas pacíficas y de hostigar física y verbalmente a los manifestantes; (iii) ordenar que la Policía Nacional se abstenga de usar la figura de traslados por protección y para procedimiento policivo contra los manifestantes; (iv) ordenar a la Fuerza Pública que se abstenga de lanzar elementos de dispersión de marchas de manera directa contra manifestantes o multitudes; (v) ordenar la abstención del uso de armas menos letales contra los manifestantes o multitudes; (vi) ordenar la abstención del uso de la fuerza contra niños, niñas y adolescentes, así como personas mayores y personas con discapacidad; (vii) ordenar que los miembros de la Fuerza Pública porte su uniforme e identificación visible, (viii) así como que la Policía Nacional se abstenga de autorizar la presencia de efectivos de la institución vestidos de civil dentro de las manifestaciones; entre otras 15 pretensiones.

La Sala Civil del Tribunal Superior de Bogotá, con ponencia de la magistrada Hilda González Neira, declaró la improcedencia de la presente acción de tutela al considerar que no se cumplió el requisito general de subsidiariedad.

Por medio de este memorial, concejales y concejalas de distintos partidos pretendemos aportar información y elementos que disponemos en nuestro ejercicio de control político. El Concejo de Bogotá ha realizado un debate de control político sobre el ejercicio de la protesta social y el rol del Escuadrón Móvil Antidisturbios (ESMAD) en los días 10 y 18 de febrero, en el que concejales y concejalas de diversos partidos señalamos nuestras preocupaciones frente a la actuación de este Escuadrón y de la Policía Nacional frente a la protesta social. Las cifras y datos denunciados en el debate mostrarían que hubo masivas y graves

violaciones a los derechos humanos, y un plan sistemático detrás. Vale señalar que los funcionarios de la Administración distrital y de la Policía Nacional no han intervenido, razón por la que la continuación del debate está pendiente.

En ese sentido, se abordará la legitimación en la causa por activa y, posteriormente, se expondrán los argumentos y datos que se quieren presentar.

LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR ACTIVA

El inciso final del artículo 13 del Decreto 2591 de 1991 establece que:

Quien tuviere un interés legítimo en el resultado del proceso podrá intervenir en él como coadyuvante del actor o de la persona o autoridad pública contra quien se hubiere hecho la solicitud.

La Corte Constitucional ha interpretado el artículo citado en el sentido que *“terceros ajenos a la conculcación de los derechos fundamentales con interés en el resultado de un proceso de tutela pueden intervenir de diferentes formas, buscando defender sus intereses”*¹.

Para la Corte, el interés legítimo se manifiesta en que los resultados del proceso puedan afectar a los terceros que pretendan coadyuvar, así como amenazar o vulnerar sus derechos, *“en virtud de los mismos hechos más o menos señalados en la tutela, y porque es la misma persona o autoridad pública accionada quien con su conducta ha generado [la] situación presentada al juez”*². En ese sentido, los coadyuvantes comparten las reclamaciones y argumentos expuesto en la tutela, sin promover nuevas pretensiones. El papel de los terceros durante el trámite de acciones de tutela se rige por el principio de informalidad y prevalencia de lo sustancial.³

En ese sentido, la falta de garantías institucionales sobre la protesta social afecta a toda la ciudadanía. Adicional a nuestra labor de representación política de la ciudadanía y de sus intereses, hemos ejercido los derechos a la reunión y movilización para protestar, por medio del activismo cívico y político, contra diversas decisiones políticas o realidades sociales. Por estas razones, nos interesa que el resultado de la presente acción sea positivo, garantizando el ejercicio de la protesta social, accediendo a las pretensiones de la presente acción de tutela.

¹ Corte Constitucional. Sentencias T-435 de 2006, M. P.: Humberto Sierra Porto; T-349 de 2012, M. P.: Jorge Ignacio Pretelt; T-070 de 2018, M. P.: Alejandro Linares; Auto 053 de 2017, M. P.: Jorge Iván Palacio.

² *Ibíd.*, T-070/18.

³ Corte Constitucional. T-269 de 2012, M. P.: Luis Ernesto Vargas Silva; T-070 de 2018, M. P.: Alejandro Linares.

ARGUMENTACIÓN

La argumentación del presente memorial desarrollará cinco grandes puntos. El primero de ellos se centrará en el requisito de subsidiaridad, posterior a esto, se mostrarán la preocupación que nos asiste, sintetizados en cuatro puntos: las protestas en Bogotá han sido mayoritariamente pacíficas (punto 2), durante el desarrollo del Paro Nacional de 2019, aumentaron las cifras de agresiones contra civiles, incluyendo la generaciones de masivas y graves violaciones a los derechos humanos y el aumento de las tasas de lesionados (punto 3), el porcentaje de actos de violencia en el ejercicio de las protestas es sumamente no supera el 12% (punto 4), hay evidencia que indica que la Policía Metropolitana de Bogotá ha infiltrado las protestas (punto 5); y el diseño constitucional y legal de la Policía Nacional y del mantenimiento del orden público limita la acción de los gobiernos municipales y distritales (punto 6). Finalmente, se presentarán las conclusiones (punto 7).

1. Subsidiaridad

Al declarar la improcedencia de la acción de tutela, el juez de primera instancia presentó argumentos confusos sobre la procedencia y el fondo del asunto. En sentido, se declaró la improcedencia de la acción por falta del cumplimiento del requisito de subsidiaridad, señalándose que no se acreditaron los hechos atribuidos a los accionados⁴, la falta de denuncias contra agentes de policía⁵ y la falta de solicitud de la creación de la mesa de trabajo, el cese de intervenciones del ESMAD frente a protestas pacíficas y la abstención de realizar traslados por protección o para procedimiento policivo fuera de los requisitos señalados en la ley⁶. En virtud de esto, Sala del Tribunal señaló a la acción pública de inconstitucionalidad y las denuncias penales o disciplinarias como recursos judiciales a agotar.⁷

Los argumentos de la Sala Civil del Tribunal además de usar argumentos de fondo para declarar la improcedencia, erró al considerar que no se cumplió con el requisito de subsidiaridad. El argumento de fondo utilizado consistió en los accionantes, en su opinión, no acreditaron los hechos atribuidos a los accionados. En virtud de ello, en el siguiente acápite se presentarán datos obtenidos en la función de control político que indican vulneraciones y amenazas a los derechos fundamentales a la libertad personal, integridad personal, libertad de locomoción y libertad de reunión, entre otros.

El artículo 6º del Decreto 2591 de 1991, en su numeral 1º, consagra el requisito de subsidiariedad de la acción de tutela, ante la existencia de recursos o medios judiciales que deban agotarse. La jurisprudencia constitucional aclarado los recursos a agotarse deben ser idóneos y efectivos, y ha establecido parámetros de identificación.

⁴ Sala Civil de Decisión- Tribunal Superior de Bogotá. Sentencia de primera instancia, Rad.: 11001220300020190252700. M. P.: Hilda González Neira, p. 793, párr. 3.1.1.

⁵ *Ibidem*, p. 794, párr. 3.2.

⁶ *Ibidem*, p. 794, párr. 3.2.

⁷ *Ibidem*, p. 794, párr. 3.2.

La idoneidad ha sido entendida como la conducencia del mecanismo para producir una garantía efectiva de los derechos fundamentales en juego, mientras que la eficacia implica que la eventual protección del recurso debe ser oportuna.⁸ En ese sentido, en la sentencia SU-090 de 2018 se señaló que

[...] la Corte ha establecido reglas jurisprudenciales que permiten analizar si este medio de defensa judicial es idóneo y eficaz, al punto que desplace el recurso de amparo, lo cual ocurre cuando: "a) la única violación alegada sea el derecho al debido proceso y, eventualmente, la de otros derechos que no tienen carácter fundamental, o b) cuando el derecho fundamental cuya protección se solicita sea susceptible de ser protegido de manera integral dentro del trámite del recurso, porque concurren en él (i) causales de revisión evidentemente dirigidas a salvaguardar dicho derecho, y (ii) en caso de prosperar el recurso, decisiones que restauran de forma suficiente y oportuna el derecho".⁹

La lectura de la acción de tutela muestra que la Sala distorsionó las pretensiones, toda vez que no existe pretensión alguna que busque el inicio de investigaciones penales o disciplinarias, y tampoco se cuestiona la potestad de disolver las manifestaciones violentas (artículo 53 del Código Nacional de Policía) ni las figuras de traslados por protección (artículo 155 del Código Nacional de Policía) o por procedimiento policivo (artículo 157 del Código Nacional de Policía).

Por el contrario, la tutela en pretendió que las protestas pacíficas no fueran disueltas (pretensión cuarta), que la disolución de las protestas sea la última medida a tomar (pretensión sexta), que no se hostigue física o verbalmente a los manifestantes (pretensión quinta), que los traslados por protección y procedimiento administrativo solo se realicen de manera excepcional cuando se acrediten los requisitos legales (pretensión octava).

El artículo 53 del Código Nacional de Policía establece los parámetros para *el ejercicio del derecho a la reunión y manifestación pública y pacífica en el espacio público*, estableciendo que *"toda reunión y manifestación que cause alteraciones a la convivencia podrá ser disuelta"*. La Corte Constitucional declaró la exequibilidad condicionada, bajo en el entendido que las alteraciones deben ser graves e inminentes, y que no exista otro medio menos gravoso para el ejercicio de los derechos constitutivos de la protesta social.¹⁰ Es decir que las manifestaciones pacíficas no pueden ser disueltas.

⁸ Corte Constitucional. Sentencias SU-394 de 2016, M. P.: Gloria Stella Ortiz; T-580 de 2006, M. P.: Manuel José Cepeda; y T-068 de 2006, M. P.: Rodrigo Escobar Gil.

⁹ Corte Constitucional. Sentencias SU-090 de 2018, M. P.: Alberto Rojas Ríos; T-553 de 2012, M. P.: Luis Ernesto Vargas Silva.

¹⁰ Corte Constitucional. Sentencia C-281 de 2017, M. P.: Aquiles Arrieta.

Respecto al uso de la fuerza, el mismo Manual de la Policía para el servicio de manifestaciones y control de disturbios (Resolución 3002 del 2017) establece que el uso de la fuerza es el último recurso ante situaciones de conflicto o amenaza a la convivencia y seguridad (artículo 15, numeral 2, literal m).

Por su parte, el artículo 155 del Código Nacional de Policía consagra la figura de traslados por protección, estableciendo que el traslado a los centros de traslados por protección es la última medida, cuando se haya agotado el intento de entrega a un pariente, allegado o a un centro de salud.

En ese sentido, las pretensiones relacionadas con el uso de la fuerza y los traslados no cuestionan la constitucionalidad de las normas que consagran estas medidas, sino que propenden por el cumplimiento de los requisitos allí establecidos. La acción pública de inconstitucionalidad no tiene la capacidad de asegurar que las autoridades civiles y de policía cumplan con los requisitos legales para actuar frente al mantenimiento del orden público o la instalación de la mesa de trabajo, por lo cual, el recurso no es conducente. De igual forma, a no buscarse la apertura de investigaciones y la imposición de sanciones contra miembros de la Fuerza Pública, tampoco hay conducencia alguna.

Por otro lado, se requiere una intervención judicial urgente para garantizar y proteger el ejercicio de la protesta social y los derechos constitutivos de esta. La jornada de protestas del Paro Nacional no ha finalizado y, de hecho, la acción de tutela fue radicada en medio de las jornadas de protesta del 2019 (18 de diciembre). Como es de público conocimiento, ha habido jornadas de protesta en enero y febrero del presente año, y se espera una nueva jornada para el 25 de marzo.¹¹

El hecho de que las jornadas de protesta sigan y las autoridades civiles y policiales mantengan una actitud justificativa sobre el exceso en el uso de la fuerza o de estigmatización contra los manifestantes, implica la existencia de una amenaza de vulneración a los derechos fundamentales constitutivos de la protesta social. La acción de tutela, al ser una acción judicial preferente, sumario e informal, es la única acción que resultaría idónea frente a la urgencia en la intervención judicial.

2. Las protestas en Bogotá han sido mayoritariamente pacíficas

Durante el trámite de la primera instancia, la apoderada del Presidente de la República señaló que esta *“se trata de una acción de tutela basada en supuesto que busca evitar que en el próximo ejercicio de uno de los derechos sobre los que se erige el ejercicio democrático en el país y que contará con todas las garantías para ser ejercida por parte del*

¹¹ La FM. *Habrá nuevo paro nacional: será el 25 de marzo*. Disponible en: <https://www.lafm.com.co/colombia/habra-nuevo-paro-nacional-sera-el-25-de-marzo>

Gobierno del presidente de la República, se cumpla el imperativo constitucional de mantener el orden público.¹² (Subrayado fuera el texto original).

En ese mismo sentido, la Sala señaló, en la parte considerativa de su sentencia, que el Código Nacional de Policía (Ley 1801 de 2016), en su artículo 53 “consagra la potestad de disolver cualquier reunión o manifestación que exceda los límites de la sana convivencia y armonía social, siendo el uso de la fuerza el último recurso a agotar”.¹³

Estos argumentos de la apoderada del Presidente de la República y de la misma Sala tergiversan el sentido y las pretensiones de la acción de tutela en cuestión, puesto que no se pide evitar la acción de la Policía ante manifestaciones o protestas que incluya disturbios o acciones violentas. La cuarta pretensión de la acción de tutela consiste en: “Ordenar a las entidades accionadas abstenerse de ordenar la disolución y/o de facto (sic) proceder a disolver protestas pacíficas.”

Como fue señalado en el punto anterior, esta pretensión busca hacer efectivo el contenido legal y constitucional sobre el tratamiento a la protesta y el mantenimiento del orden público. En ese sentido, la Corte Constitucional revisó la constitucionalidad del Código Nacional de Policía y, frente al artículo 53, señaló que: “la norma otorga a las autoridades [de] policía un margen excesivo de discrecionalidad, con el cual tienen la facultad de decidir qué es una alteración a la convivencia y qué no.”¹⁴ En ese sentido, la Corte declaró la exequibilidad condicionada, como fue señalado anteriormente, bajo en el entendido que las alteraciones deben ser graves e inminentes, y que no exista otro medio menos gravoso para el ejercicio de los derechos constitutivos de la protesta social.

La gravedad fue definida en esta decisión como:

*[...] implica una vulneración o amenaza intensa de un derecho fundamental, cuya protección en el caso concreto sea de mayor importancia que la protección constitucional del derecho de reunión y manifestación. En este sentido, afectaciones leves como los ruidos y las molestias causadas por las manifestaciones, y otras consecuencias incómodas de las mismas, no pueden ser razón suficiente para tomar la medida de disolverlas. Tampoco pueden serlo incidentes específicos y concretos que reflejan el comportamiento de individuos manifestantes, pero no un riesgo de la reunión o manifestación como un todo.*¹⁵

Por su parte, el requisito de inminencia es conceptuada de la siguiente forma:

[...] quiere decir que no procede disolver las reuniones que planteen alteraciones a la convivencia eventuales o remotas. El requisito de inminencia exige verificar comportamientos actuales que lleven objetivamente a inferir vulneraciones graves de

¹² Sala Civil de Decisión- Tribunal Superior de Bogotá. Sentencia de primera instancia, Rad.: 11001220300020190252700. M. P.: Hilda González Neira, p. 790- párr. 3.7.

¹³ Ibidem, p. 792, párr. 2.2.

¹⁴ Corte Constitucional. Sentencia C-281 de 2017, M. P.: Aquiles Arrieta.

¹⁵ Ibidem, C-281/17.

*derechos fundamentales. No será posible, entonces, disolver reuniones y manifestaciones respecto de las cuales solo se pueda predicar una probabilidad o posibilidad de que alteren la convivencia.*¹⁶

Teniendo en cuenta que el estándar constitucional sobre dispersión de protestas o manifestaciones exige que (i) haya una grave e inminente alternación del orden público y que (ii) se tomen las medidas menos gravosas para ejercer la protesta; se considera que este fue desconocido durante el Paro Nacional de 2019 en la ciudad de Bogotá. En ese sentido, no se encuentra recurso alguno diferente a la acción de tutela que deba agotarse para exigir el cumplimiento del estándar constitucional.

Según las cifras de la Secretaría de Seguridad, Convivencia y Justicia del Distrito, durante todo el año 2019 se realizaron 797 movilizaciones o manifestaciones, de las cuales, únicamente 95 se tornaron violentas, es decir solo el 11,9%.¹⁷ A pesar de ello, entre el 21 de noviembre y el 19 de diciembre (27 días), el ESMAD realizó 111 intervenciones.¹⁸ En la siguiente tabla se discrimina el número de intervenciones por día.

Fecha	Número de intervenciones
21 de noviembre	33
22 de noviembre	36
23 de noviembre	13
24 de noviembre	1
26 de noviembre	10
27 de noviembre	7
4 de diciembre	1
6 de diciembre	1
8 de diciembre	1
10 de diciembre	4
13 de diciembre	2
16 de diciembre	1
18 de diciembre	1
19 de diciembre	3
Total	111

Las respuestas de las autoridades distritales muestran que las acciones violentas durante las protestas realizadas en el 2019 en Bogotá son mínimas, en comparación con el número total de las protestas realizadas ese año en la ciudad (95 de 797). A pesar de ello, en los

¹⁶ *Ibidem*, C-281/17.

¹⁷ Secretaría de Seguridad, Convivencia y Justicia del Distrito (SSCJ). Respuesta a la proposición 024 de 2020 del Concejo de Bogotá.

¹⁸ Policía Metropolitana de Bogotá (MEBOG). Respuesta a la proposición 024 de 2020 del Concejo de Bogotá.

27 días del Paro Nacional, el ESMAD intervino 111 veces, es decir que solamente en 27 días intervino más veces que en el número total de las protestas violentas de todo el 2019.

3. Agresiones y vulneraciones de los derechos humanos de civiles, durante el Paro Nacional de 2019

En virtud de cifras de la Secretaría Distrital de Salud, en 2019 aumentó en un 339% el número de heridos en medio de manifestaciones.¹⁹ La siguiente tabla muestra el porcentaje de acciones violentas durante las protestas (siguiendo las cifras reportadas por la SSCJ), el número de lesionados reportados por la Secretaría de Salud y el aumento porcentual año a año desde 2016. En la siguiente tabla se muestra el porcentaje de acciones violentas ocurridas dentro de las protestas, según la Secretaría Distrital de Seguridad, el número de civiles lesionados y el aumento porcentual de lesionados, según la Secretaría Distrital de Salud.

Año	Porcentaje de acciones violentas en las protestas	Número de lesionados	Aumento porcentual
2016	2,9%	20	--
2017	6,3%	45	125%
2018	2,9%	94	108,8%
2019	11,9%	413	339,3%

Estas cifras, junto con el número de intervenciones del ESMAD presentadas en el punto anterior, muestran que el ejercicio de la protesta social implica riesgos, que a su vez conllevan a la vulneración del derecho fundamental a la integridad personal. Estas cifras podrían ser mucho menores en caso de accederse a las pretensiones de abstención de disolver protestas y manifestaciones pacíficas (pretensión cuarta) y de ejercer el uso de la fuerza como última medida (pretensión sexta), entre otras.

Los traslados por protección y por procedimiento policivo son medidas que fueron señaladas en el debate, debido a las denuncias sobre abuso de esta figura para generar violaciones a los derechos humanos, incluyendo violaciones con calificación de gravedad. Los accionantes, en su pretensión octava, solicitaron que

[Se] ordene a las autoridades abstenerse de usar el traslado por protección (artículo 155 del Código Nacional de Policía) y el traslado para procedimiento policivo (artículo 157 del Código Nacional de Policía) contra los manifestantes. Sólo de manera excepcional, cuando se acredite que la vida e integridad de una persona o de terceros está en riesgo o peligro, el personal uniformado de la Policía Nacional podrá dar aplicación a lo dispuesto en el artículo 155 del Código Nacional de Policía.

¹⁹ Secretaría Distrital de Salud. Respuesta a la proposición 024 de 2020.

Durante el desarrollo del debate se presentaron dos testimonios, que hicieron parte de investigaciones realizadas por organizaciones sociales, de personas que fueron agredidas en el ejercicio de los traslados.²⁰

Uno de estos testimonios es de un joven de 19 años que señala haber sido conducido al CAI del Barrio Bosa Brasilia, en donde fue obligado a desnudarse, estuvo esposado e intimidado con una navaja y con un galón de gasolina. A sus familiares se les negó información de su paradero, a pesar de haber acudido al mismo CAI en el que estaba detenido. Esta conducta constituye tortura, debido a su severidad; lo cual implicaría contrariar las obligaciones internacionales del Estado colombiano contenidas en la Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; y la Convención Americana de Derechos Humanos, entre otros.

El segundo testimonio es de una niña de 16 años que fue agredida física y verbalmente dentro del camión destinado para su traslado a la estación de Policía de Kennedy. Al momento de manifestar su intención de ir al baño, un oficial de Policía generó pánico al decir que *“pueden entrar cuatro [al baño] y hacerle lo que quieran [...] si fuera por mí, ella no contaría la historia.”*

Lo anterior muestra que se cometió violencia sexual (en el entendido de la Ley 1719 de 2014) en contra de una niña, en el entendido de que una autoridad de policía, abusando de su poder, la intimidó con vulnerar su autonomía sexual. Por esta razón, se estaría contrariando la Convención Americana de Derechos Humanos, la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer- CEDAW y la Convención interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer- Convención de Belem do Pará.

A diferencia de estos casos, el de Carlo Giovanni Russi tuvo reconocimiento mediático y en las redes sociales. Carlo Giovanni es un joven que fue detenido el 10 de diciembre en inmediaciones de la Universidad Nacional de Colombia y conducido en un vehículo aparentemente particular, su detención duró más de un día. La periodista Claudia Julieta Duque estuvo indagando el paradero del joven por más de tres días, ejercicio que resultó infructuoso al negarse información sobre su paradero. De hecho, el comandante del CAI de Nicolás de Federmán señaló que únicamente *“el comandante de la Bogotá”*, Hoover Penilla en ese momento, podría dar información.²¹

La MEBOG, al preguntársele por este caso en la proposición 016 de 2020 del Concejo de Bogotá, contestó que:

²⁰ Estos testimonios fueron presentados en la columna de Daniel Coronell del 22 de febrero de 2020, titulada “Abuso de autoridad”. Disponible en: <https://www.semana.com/opinion/articulo/abuso-de-autoridad-por-daniel-coronell/653174>

²¹ Disponible en la cuenta de Twitter de la periodista Claudia Julieta Duque (@JulieDuque1): <https://twitter.com/JulieDuque1/status/1205105087267397634>

[...] de igual manera, en el vehículo OJX-734 particular [funcionarios del ESMAD] trasladan al ciudadano GIOVANNY RUSSI RODRÍGUEZ a un CAI por estar bloqueando la vía.²²

Vale señalar que el parágrafo 2º del artículo 155 del Código Nacional de Policía establece que:

Antes del traslado y como primera medida, la autoridad de Policía entregará la persona a un allegado o pariente que asuma la protección; en la ausencia de estos, se trasladará la persona a un centro asistencial o de protección, de salud u hospital o a un lugar especialmente destinado para tal fin por la administración municipal, según sea necesario, o, en cuanto fuera posible, se intentará llevarla a su domicilio.

A pesar de que el traslado a los centros de traslados por protección (CTP) es la última medida, la MEBOG aceptó que en este caso esa fue la primera medida, vulnerando el procedimiento establecido en el artículo 155 del Código Nacional de Policía. Es decir que en este caso hubo una detención ilegal o arbitraria (al no respetar las garantías y procedimientos establecidos en la ley), seguida de la negativa de otorgar información del paradero del joven; lo cual permite indicar que hubo desaparición forzada. Esta situación es contraria a la Convención internacional para la protección de todas las personas contra la desaparición forzada y la Convención Americana de Derechos Humanos.

Acceder a la octava pretensión de la acción de tutela permitiría que actos como los cometidos en contra de estas tres personas, no vuelvan a ocurrir.

Según la misma MEBOG, durante las protestas realizadas en 2019 se realizaron 940 traslados por protección a CTP.²³ Durante el debate en el Concejo, se manifestó que las organizaciones sociales (muchas de ellas, accionantes en este proceso) tenían la cifra de 872 detenciones entre el 21 de noviembre y el 19 de diciembre. Por su parte, la Personería de Bogotá señala que tiene conocimiento que, entre el 21 de noviembre y el 11 de diciembre (8 días antes de terminarse el Paro Nacional), se efectuaron 648 detenciones a CTP²⁴.

Además de subsistir dudas sobre la contradicción de las cifras presentadas por la MEBOG y la Personería de Bogotá, es muy probable que existan muchos casos más en las que se hubieran ocurrido tratos crueles, inhumanos o degradantes; torturas o desapariciones forzadas. De igual forma, vale señalar que existen dudas sobre el cumplimiento de los condicionamientos establecidos por la Corte Constitucional en la sentencia C-281 de 2017 para realizar este procedimiento. Esta sentencia condicionó la exequibilidad del artículo 155 del Código Nacional de Policía (el cual consagra la figura del traslado por protección), en

²² MEBOG. Respuesta a la proposición 016 de 2020 del Concejo de Bogotá, pregunta #20.

²³ MEBOG. Respuesta a la proposición 024 de 2020 del Concejo de Bogotá, pregunta #25.

²⁴ Personería de Bogotá. Respuesta al derecho de petición 2020EE261782, pregunta #2.

que “solo se podrá aplicar en los municipios que cuenten con los lugares adecuados de atención y protección de personas trasladadas.”

Según la Secretaría de Seguridad, Convivencia y Justicia, los CTP deben contar con la infraestructura señalada en los tres primeros literales del artículo 24 del Decreto 563 de 2007, es decir con seis salas de retenidos en medida de protección, dos talleres y servicios complementarios a las salas de retenidos en medida de protección con la vigilancia de pabellones a cargo de la Policía Nacional.²⁵ La Secretaría señala, al igual que la Personería Distrital²⁶, que Bogotá únicamente cuenta con un CTP, ubicado en Puente Aranda (Cra. 39 #10-75).

A pesar de que la Secretaría de Seguridad señala que este se ajusta a los parámetros establecidos en el Decreto 1284 de 2017²⁷, la duda planteada surge por el alto número de traslados efectuados. La siguiente tabla es tomada de la respuesta de la Personería de Bogotá a un derecho de petición, en la que señala el número de personas trasladadas al único CTP con el que cuenta Bogotá, entre el 21 de noviembre y el 11 de diciembre, en el contexto de las protestas de esos días.²⁸

Día	Número de personas trasladadas
21/11/2019	95
22/11/2019	212
23/11/2019	167
24/11/2019	51
25/11/2019	38
26/11/2019	1
27/11/2019	15
28/11/2019	30
04/12/2019	1
07/12/2019	28
09/12/2019	5
11/12/2019	5

Según la información esta información presentada por la Personería, más del 73% de las detenciones se realizaron los tres primeros días del Paro. El 22 de noviembre, 212 personas fueron detenidas y trasladadas al CTP de Puente Aranda. El artículo 155 del Código Nacional de Policía establece que estos traslados pueden durar hasta 12 horas, razón que

²⁵ SSCJ. Respuesta al derecho de petición 20203000054712, pregunta #1.

²⁶ Personera de Bogotá. Respuesta al derecho de petición 2020EE261782, pregunta #1.

²⁷ SSCJ. Respuesta al derecho de petición 20203000054712, pregunta #1.

²⁸ Personera de Bogotá. Respuesta al derecho de petición 2020EE261782, pregunta #2.

permite cuestionarse sobre las condiciones que se habrían realizado estos traslados y la amenaza que esto podría generarse sobre los derechos humanos de las personas trasladadas.

De igual forma, según los datos recogidos por la Personería de Bogotá, cerca del 40% (257 de 648) de las personas trasladadas al CTP fueron enviadas desde la estación de Policía de Kennedy (estación a la que fue conducida la niña de 16 cuyo testimonio se escuchó en el debate de control político y que fue mencionado en la columna de Daniel Coronell). Otras 113 personas fueron trasladadas desde la estación de Policía de La Candelaria (17,4%) y 98 (15,12%) desde Tunjuelito.²⁹

Estos datos muestran que, a pesar de que La Candelaria (localidad en la que se ubica la Plaza de Bolívar), cerca del 55% de las detenciones no provinieron desde la estación de Policía de esta localidad, sino de Kennedy y Tunjuelito. Esto muestra que la existencia de impactos especiales sobre las localidades de escasos recursos.

Por otro lado, es necesario recalcar que, según las cifras de la Personería, el 73% de los traslados durante 28 días del Paro (21 de noviembre y 19 de diciembre) fueron realizadas en los tres primeros días, es decir, hasta que el estudiante Dilan Cruz fue herido de muerte. Este hecho llama la atención, ya que podría mostrar la existencia de un plan sistemático para acallar a la protesta social.

Finalmente, no se encuentra recurso alguno, diferente a la acción de tutela, para que la Policía Nacional y el ESMAD cumplan con los requisitos legales para realizar traslados por protección, o para cumplir con el condicionamiento de la Corte Constitucional.

4. La Policía Nacional ha realizado infiltraciones a la protesta social

Además del bajo porcentaje de protestas violentas, hay evidencias de que la Policía Nacional ha infiltraciones a la protesta social, justificándose en las facultades de realizar labores de inteligencia y contrainteligencia otorgadas por la Ley 1621 de 2013.

La décimo quinta de la acción de tutela en cuestión consiste en: *“Ordenar a las autoridades abstenerse de autorizar la presencia de miembros de la Fuerza Pública vestidos de civil dentro de las manifestaciones.”*

Ante las denuncias en medios de comunicación de la infiltración de miembros de la Policía en la protesta del 27 de septiembre de año y quienes estarían involucrados en el intento de incendio contra el edificio del ICETEX, la Policía Nacional emitió un comunicado de prensa en el que señaló que:

²⁹ Personera de Bogotá. Respuesta al derecho de petición 2020EE261782, pregunta #2.

Los trabajos de inteligencia que la Policía Metropolitana de Bogotá ha desarrollado hasta el momento, ha sido de acompañamiento con todos los servicios para garantizar el derecho a la protesta. En conjunto con el grupo Gaepvd y Gestores de Convivencia.

En respuesta a la proposición 016 de 2020, la MEBOG aceptó que hace uso de las facultades conferida por la Ley 1621 de 2013 (Ley de Inteligencia y Contrainteligencia) y que planea servicios de inteligencia en las protestas con *“funcionarios de inteligencia vista de manera casual, informal si se quiere, a fin de pasar desapercibidos”*.³⁰ La finalidad argumentada por la Policía consiste en *“identificar a aquellas personas que durante las movilizaciones pretenden alterar el orden de la misma.”*

De igual forma, en derecho de petición elevando a la Policía Metropolitana de Bogotá, con radicado S-2020-071909, se le solicitó a la Policía que presentaran los resultados de las labores de inteligencia en términos de identificación de personas violentas o de la presencia de miembros de grupos armados en las protestas. Sin embargo, la Policía omitió dar respuesta a esta pregunta, lo cual genera opacidad en la actuación de la Policía y del ejercicio de estas actividades justificadas por dicha institución.³¹

Esta acción de tutela es un escenario idóneo para que la Policía rinda cuentas sobre los resultados de sus labores de inteligencia y contrainteligencia para prevenir el sabotaje violento de las protestas sociales. Antecedentes como el mostrado sobre el ataque al edificio del ICETEX indica que la realización de labores de inteligencia policial en la protesta social resulta riesgosa, ya que podría generar intentos de sabotaje y la consecuente justificación para el uso de la fuerza para disolver las protestas.

En ese sentido, una orden judicial que imponga la orden de abstenerse de realizar labores de infiltración en las protestas contribuiría en garantizar el ejercicio de la protesta social y de disminuir acciones violentas durante las protestas.

5. El diseño constitucional y legal de la Policía Nacional y del mantenimiento del orden público limita la acción de los gobiernos municipales y distritales

Al argumentar sobre la falta de cumplimiento del requisito de subsidiaridad, la Sala de Decisión señaló que los protocolos implementados por la nueva Alcaldesa de Bogotá, así como los utilizados el año pasado por algunos gobiernos locales, *“se acercan a las aspiraciones que persiguen los tutelantes”*, argumento que podría interpretarse para declarar la carencia actual de objeto.

Frente a esta afirmación, es necesario señalar que el diseño constitucional y legal sobre la Policía Nacional y el mantenimiento del orden público impide que los gobiernos municipales y distritales tengan autonomía. En ese sentido, el artículo 189 constitucional consagra las funciones del Presidente de la República y, en su numeral 4º, establece la de *“conservar en*

³⁰ MEBOG. Respuesta al derecho de petición S-2020-071909, pregunta #10.

³¹ MEBOG. Respuesta al derecho de petición S-2020-071909, pregunta #10.2.

todo el territorio el orden público y restablecerlo donde fuere turbado” (subrayado fuera del texto original).

Muestra de ello es que la Policía Nacional está adscrita a un Ministerio (el de Defensa) y que el ESMAD fue creado por una Directiva de alcance nacional, al igual que su Manual de Operaciones. En desarrollo de esta facultad, el Presidente tiene la facultad de declarar el estado de conmoción interior cuando el orden público se perturbe de manera grave (artículo 213 constitucional).

Por su parte, los alcaldes son la primera autoridad de policía del municipio o distrito y tienen la atribución de conservar el orden público dentro del territorio de su jurisdicción, *“de conformidad con la ley y las instrucciones y órdenes que reciba del Presidente de la República y del respectivo gobernador”* (artículo 315 constitucional, numeral 2º). Los gobernadores departamentales son agentes del Presidente de la República en materia de orden público (artículo 303 constitucional).

Por otra parte, el artículo 17 del Manual para el servicio en manifestaciones y control para la Policía Nacional (Resolución 03002 del 2017 de la Policía Nacional) consagra que *“[...] en caso de que las capacidades propias sean rebasadas, el comandante de la región, metropolitana o departamento (sic), coordinará a través de la Dirección de Seguridad Ciudadana el apoyo en personal, medios logísticos y grupos especializados de acuerdo a las necesidades del servicio, quienes pasarán a integrar el dispositivo policial de la unidad solicitante.”* En ese sentido, el Manual de la Policía contempla la posibilidad de prestar los servicios policivos con la participación de agentes de otras oficinas seccionales, en las que se aplican los protocolos de otras ciudades o departamentos.

Por estas razones, a pesar de que la Alcaldesa Mayor de Bogotá, Claudia López, implemente nuevos protocolos para atender las protestas, subsisten riesgos de excesos en las actuaciones de la Policía y el ESMAD en el tratamiento de la protesta social. Vale recordar que la Alcaldesa Mayor y los demás alcaldes del país no cuentan con la competencia para nombrar a los directores de las oficinas metropolitanas de la Policía, ni para convocar a una mesa de trabajo como la solicitada en las pretensiones número 2 y 7.

6. Conclusiones

Tenemos legitimación en la causa por activa, tenemos interés directo en el resultado de la acción de tutela en cuestión, al ejercer la protesta social como un mecanismo de activismo y ejercer la representación política ciudadana en el Concejo de Bogotá y el Senado de la República.

Por otra parte, la acción pública de inconstitucionalidad y las denuncias penales no constituyen recursos judiciales idóneos, al no tener conducencia que permita lograr la garantía de los derechos constitucionales pretendida en la acción de tutela; así como no existe recurso judicial alguno que permita una protección oportuna. Al continuarse con el

Paro Nacional y no haberse tomado medidas que tengan la capacidad de evitar la realización de vulneraciones a los derechos a la reunión pacífica, a la libertad de circulación, a libertad personal, a la integridad física, así como a no ser sometido a desaparición forzada, tortura, ni tratos crueles, inhumanos o degradantes, es urgente la intervención judicial por medio de esta tutela.

Consideramos que las pretensiones de los accionantes se enmarcan en contenidos constitucionales y legales sobre el ejercicio y el tratamiento estatal de la protesta social. No se encuentra recurso alguno, diferente a esta acción de tutela, que tenga la capacidad de obligar a diversas autoridades a cumplir con los mandatos constitucionales y legales en lo que respecta a la facultad de la Policía de dispersar protestas o la realización de traslados por protección.

Los datos y cifras que hemos recopilado en nuestra labor de representación en el Concejo Distrital nos generan dudas y preocupaciones sobre el respeto de los derechos humanos en el marco de la actuación de la Policía Nacional y del ESMAD durante el Paro Nacional de 2019.

Estos constituyen datos y cifras se condensan en el bajísimo porcentaje de protestas con acciones violentas (11,9%), el alto número de traslados por protección realizados con desconocimiento del procedimiento legalmente establecido, las denuncias públicas sobre graves violaciones de derechos humanos cometidas durante los traslados, el aumento estrepitoso de lesionados y heridos en el contexto de las protesta de 2019, el ejercicio de labores de inteligencia con personal vestido de civil que realiza la Policía durante las manifestaciones, y la poca capacidad con la que cuenta el gobierno distrital para revertir la situación.

Por los puntos anteriormente expuestos, **COADYUDAMOS** la acción de tutela en cuestión. Solicitamos que se estudie el fondo de la acción y acceda a las pretensiones.

PRETENSIONES

Primera: Que se estudie el fondo de la acción de tutela con radicado 11001220300020190252701.

Segunda: Declarar la vulneración de los derechos fundamentales a la protesta, la libertad de reunión, la libertad de expresión, la libertad personal, la integridad personal, la salud, a la vida, a no ser sometido a desaparición forzada, tortura, tratos crueles, inhumanos o degradantes.

Tercera: Acceder a las demás pretensiones solicitadas por las y los accionantes.

ANEXOS

Anexo 1. Secretaría de Seguridad, Convivencia y Justicia del Distrito (SSCJ).
Respuesta a la proposición 024 de 2020 del Concejo de Bogotá.

Anexo 2. MEBOG. Respuesta a la proposición 024 de 2020 del Concejo de Bogotá.

Anexo 3. Secretaría Distrital de Salud. Respuesta a la proposición 024 de 2020.

Anexo 4. MEBOG. Respuesta a la proposición 016 de 2020 del Concejo de Bogotá.

Anexo 5. Personera de Bogotá. Respuesta al derecho de petición 2020EE261782.

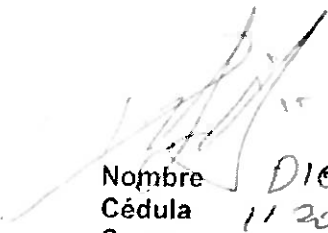
Anexo 6. Secretaría de Seguridad, Convivencia y Justicia del Distrito (SSCJ).
Respuesta al derecho de petición 20203000054712.

Anexo 7. MEBOG. Respuesta al derecho de petición S-2020-071909.

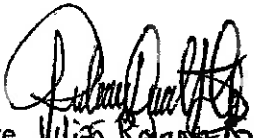
NOTIFICACIONES

1. Calle 36 No. 28A- 41, edificio Concejo de Bogotá.
2. Carrera 7 No. 8-68, Edificio Nuevo del Congreso.


FIRMANTES ESCRITO DE COADYUVANCIA



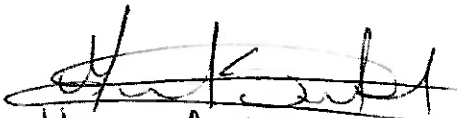
Nombre DIEGO CANCHO
Cédula 11203524
Cargo CONCEJAL
Oficina 308




Nombre Julián Ramírez Sabido
Cédula 105461012
Cargo Concejal de Bogotá
Oficina 49



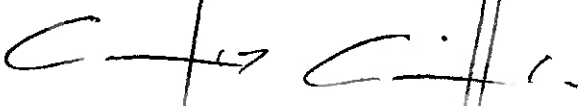
Nombre Anís Tereso Bernal
Cédula 41685001
Cargo Concejal
Oficina 306



Nombre Manuel Sarmiento
Cédula 80.873.444
Cargo Concejal de Bogotá
Oficina 204



Nombre Luis Carlos Leal
Cédula 1032413280
Cargo Concejal
Oficina 405

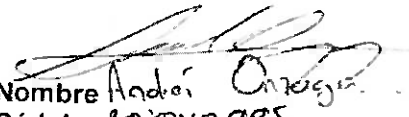


Nombre Carlos Carrillo
Cédula 80107885
Cargo Concejal
Oficina

Nombre Andrea Padilla Villarraga
Cédula 52440836
Cargo Concejal de Bta
Oficina 202

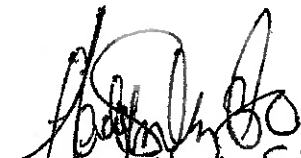
Nombre Celia Nieves Herrera
Cédula 4192.182
Cargo Concejal Bta
Oficina 503


Nombre María Victoria Largo
Cédula 41637.657
Cargo Concejal de Bogotá
Oficina 304

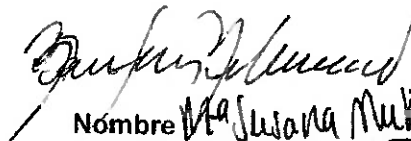


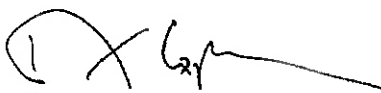
Nombre Andrés Ontivero
Cédula 80049.995
Cargo Concejal
Oficina 502

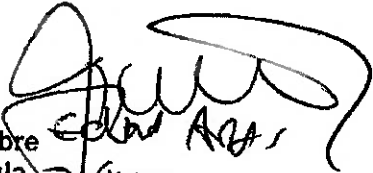
FIRMANTES ESCRITO DE COADYUVANCIA

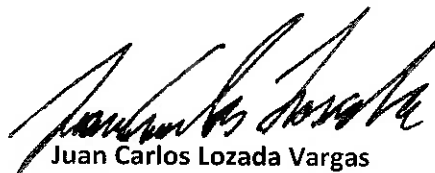

Nombre Henry Sincely Beneto
Cédula 17403194
Cargo Concejal
Oficina 209


Nombre Julio Espinosa
Cédula 80.293.370
Cargo Concejal
Oficina 408


Nombre Mariusana Muhamed
Cédula 32878095
Cargo Concejal
Oficina 309.


Nombre Iván Cepeda Castro
Cédula 79262397
Cargo Senador de la República
Oficina Cra 7 No. 8-68 Of 636 B


Nombre Edwin Aguas
Cédula 7931001
Cargo Concejal
Oficina 303


Nombre Juan Carlos Lozada Vargas
Cédula 79.935.285
Cargo Representante a la Cámara
Oficina Capitolio Nacional 2 piso

Nombre
Cédula
Cargo
Oficina

Nombre
Cédula
Cargo
Oficina

Nombre
Cédula
Cargo
Oficina

Nombre
Cédula
Cargo
Oficina

