

**ACCIÓN DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIA JUDICIAL / TRÁMITE DE CUMPLIMIENTO DEL FALLO DE TUTELA / AUTO QUE DECRETA MEDIDA CAUTELAR / MEDIDA CAUTELAR - Decretada de oficio / APLAZAMIENTO DE LAS MANIFESTACIONES – De 28 de abril y 1° de mayo de 2021 / CARENCIA DE OBJETO POR SUSTRACCIÓN DE MATERIA - Presupuestos / CARENCIA DE OBJETO POR SUSTRACCIÓN DE MATERIA – No impide al juez constitucional pronunciarse sobre el fondo del asunto para evitar transgresiones futuras o adoptar medidas adicionales / CONFIGURACIÓN DE LA CARENCIA DE OBJETO POR SUSTRACCIÓN DE MATERIA – Confirma sentencia de primera instancia / AJUSTAR LA DECISIÓN JUDICIAL DE INSTANCIA AL ORDEN CONSTITUCIONAL – Fundamento para decidir sobre la afectación de derechos fundamentales a pesar de haberse configurado la carencia de objeto por sustracción de materia**

[L]a carencia de objeto por sustracción de materia implica, en términos del órgano de cierre constitucional, la existencia de una situación sobreviniente que se origina, entre otros casos, cuando: (i) el accionante es quien asume la carga que no le correspondía para superar la situación vulneradora, (ii) un tercero ha logrado que la pretensión de la tutela se satisfaga en lo fundamental, (iii) es imposible proferir alguna orden por razones que no son atribuibles a la entidad demandada o (iv) el peticionario del amparo pierde interés en el objeto de la litis, circunstancias que modifican los hechos y generan que la posible orden a impartirse, relativa a lo solicitado en la acción de amparo, no surta ningún efecto. (...) La Subsección B de la Sección Tercera del Consejo de Estado, en la sentencia de primera instancia de la acción de la referencia, declaró la carencia actual de objeto por situación sobreviniente porque consideró que las manifestaciones del 28 de abril y del 1.º de mayo del presente año, a pesar de la expedición del auto del 27 de abril de 2021, se llevaron a cabo, motivo por el cual una eventual orden carece de objeto. (...) Sin embargo, es importante precisar que si bien los efectos de la providencia controvertida, esto es, la postergación de las jornadas de la reunión pública ahora no tiene consecuencias prácticas, no sucede lo mismo con la existencia jurídica de aquella, como lo afirmó el recurrente, pues, una vez adquirió ejecutoria, quedó en firme y, por tanto, es de obligatorio cumplimiento. En ese orden de ideas, ineludiblemente, y en atención a las particularidades del caso, resulta indispensable analizar el fondo del asunto. Lo anterior guarda concordancia, como lo determinó la Subsección B de la Sección Tercera de esta corporación, con la jurisprudencia constitucional, la cual ha sido consistente en sostener que si bien, en principio, la carencia actual sustrae del conocimiento del juez constitucional un asunto, ante la ausencia de razones para pronunciarse de fondo, lo cierto es que ello no impide que aquel se manifieste sobre la vulneración invocada en la dimensión objetiva, con el fin de evitar, por ejemplo, que se vuelvan a presentar transgresiones en el futuro, para cuyo fin, incluso, puede adoptar medidas adicionales. En ese sentido, el juez constitucional puede: 1. Llamar la atención sobre la falta de conformidad constitucional de la situación que originó la tutela, 2. Advertir la inconveniencia de su repetición, 3. Corregir las decisiones judiciales de instancia y 4. Avanzar en la comprensión de un derecho fundamental. Así las cosas, en caso de determinar en el presente asunto que en el auto del 27 de abril de esta anualidad se incurrió en el defecto orgánico alegado, se dejará sin efectos esa decisión, a pesar de que la orden allí contenida a la fecha no tenga consecuencia desde la perspectiva material y, por ende, haya perdido su razón de ser. Lo anterior, con el objetivo de ajustar la decisión judicial de instancia al orden constitucional. En consecuencia, se confirmará la carencia actual de objeto, por situación sobreviniente, declarada en primera instancia, y se estudiará el fondo del asunto.

**ACCIÓN DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIA JUDICIAL / TRÁMITE DE CUMPLIMIENTO DEL FALLO DE TUTELA / AUTO QUE DECRETA MEDIDA**

**CAUTELAR / MEDIDA CAUTELAR - Decretada de oficio / APLAZAMIENTO DE LAS MANIFESTACIONES – De 28 de abril y 1° de mayo de 2021 / CONFIGURACIÓN DEL DEFECTO ÓRGANICO FUNCIONAL / TRÁMITE DE CUMPLIMIENTO DEL FALLO DE TUTELA – Esta supeditado a la ordenado en el fallo de tutela / FALTA DE COMPETENCIA DEL JUEZ DE TUTELA – Para restringir los derechos de reunión y a la manifestación pública / DERECHO A LA MANIFESTACIÓN PÚBLICA – No puede ser restringido por orden judicial DERECHO DE REUNIÓN - No puede ser restringido por orden judicial / MEDIDA CAUTELAR – No guardaba relación con lo amparado en el fallo de tutela / AFECTACIÓN DEL PRINCIPIO DE RESERVA LEGAL – La limitación de los derechos de reunión y a la manifestación pública solo se puede dar por virtud de la ley / EXTRALIMITACIÓN DE FACULTADES DEL JUEZ CONSTITUCIONAL- Acreditada**

[L]a Subsección B de la Sección Tercera del Consejo de Estado no desconoció, como tampoco lo hace la presente, que el derecho es cambiante y, en esa medida, no puede ser ajeno a las transformaciones sociales, políticas y económicas del país. Sin embargo, ese aserto no puede justificar la adopción de decisiones que escapan de la órbita competencial de las autoridades judiciales, quienes no cuentan con las prerrogativas de arrogarse una facultad que no está prevista en la Constitución Política ni en la ley, como ocurrió en el asunto bajo estudio. (...) [L]a Subsección B de la Sección Cuarta del Tribunal Administrativo dictó una serie de órdenes dirigidas, entre otros aspectos, a exhortar a los asistentes a las protestas sociales a respetar el derecho a la vida, como lo afirmó la magistrada ponente de la decisión; empero, ese mandato no podía entenderse de forma aislada y abstracta para cobijar todas aquellas situaciones que se pudieran presentarse en el marco de las protestas, sino que estaban conexas con el amparo inicial y las consideraciones que allí se efectuaron acerca del uso de la fuerza por parte de los agentes estatales y del deber de los manifestantes de marchar de forma pacífica, esto es, sin violencia, lo cual no era extensible a los eventuales contagios del COVID-19 durante las marchas. En esa medida, resulta de especial trascendencia resaltar que el objetivo del trámite de cumplimiento y del incidente de desacato es lograr el acatamiento de lo preceptuado por el juez de tutela, de conformidad con los artículos 27 y 52 del Decreto 2591 de 1991; sin embargo, esa facultad está limitada por lo fijado en el fallo. Por último, sobre el cuarto reparo consistente en la no extralimitación de funciones en su condición de juez, se denota que, contrario a lo considerado por ella, en el auto del 27 de abril de 2021 y en el escrito de alzada, en la Sentencia C-009 de 2018 no se sostuvo que las autoridades judiciales, concretamente los jueces constitucionales, tienen facultades para restringir los derechos de reunión y manifestación pública y pacífica, sino que a aquellos corresponde la determinación de la validez de las limitaciones a esos derechos, restricciones que, valga precisar, corresponden al legislador, interpretación que no puede efectuarse de forma distinta, pues de ser así se desconocería el mandato constitucional contenido en el artículo 37 de la Constitución Política, el cual regula que sólo la ley puede expresamente señalar los casos en los que se pueden limitar aquellos. (...) Ahora bien, en esta instancia, la magistrada recurrente alegó que no impuso ninguna restricción, sino que acató la prohibición impuesta por el presidente de la República de prohibir las reuniones, para evitar los fallecimientos, por el coronavirus. Sobre el particular, se debe dilucidar que, primero, esa función no le correspondía como juez constitucional, dado que, como se explicó precedentemente, la medida decretada no guardaba relación con el amparo otorgado, segundo, aquella no justificó su decisión en los decretos expedidos por el presidente de la República y, tercero, impuso una limitación concreta y específica para las manifestaciones que se iban a realizar el 28 de abril y el 1.º de mayo de 2021, por lo cual desconoció la reserva legal que existía sobre ese aspecto y desbordó las funciones que tenía asignadas. De esto

modo, fuerza concluir que la autoridad judicial accionada incurrió en un defecto orgánico funcional, al extralimitarse manifiestamente de las competencias que le fueron conferidas en el ordenamiento jurídico.

**FUENTE FORMAL:** CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991 – ARTÍCULO 37

**CONSEJO DE ESTADO**

**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

**SECCIÓN SEGUNDA**

**SUBSECCIÓN A**

**Consejero ponente: WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ**

Bogotá D.C., veintinueve (29) de julio de dos mil veintiuno (2021)

**Radicación número: 1001-03-15-000-2021-01984-01(AC) ACUMULADOS**

**Actor: CARLOS FELIPE PARRA ROJAS Y OTROS**

**Demandado: TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA, SECCIÓN CUARTA, SUBSECCIÓN B**

**Referencia:** ACCIÓN DE TUTELA<sup>1</sup>  
F.T: 183

**Temas:** Acción de tutela contra providencia judicial dictada en un proceso de igual naturaleza, en la que se decretó oficiosamente como medida provisional el

---

<sup>1</sup>11001-03-15-000-2021-01998-00 (accionante: Víctor Manuel Castilla Hurtado), 11001-03-15-000-2021-01981-00 (accionante: Duber Armando Alvarado Ávila), 11001-03-15-000-2021-01987-00 (accionante: Luis Carlos Heredia Ordoñez), 11001-03-15-000-2021-01994-00 (accionante: (accionante: Luis Carlos Heredia Ordoñez), 11001-03-15-000-2021-02000-00 (accionantes: Sergio Arboleda Góngora, Alejandra Gallo, Jorge Eliecer Molano Rodríguez, Sara Ramírez Cadavid, Diana Marcela Raigosa Cardona, Germán Romero Sánchez, Juan Carlos Castillo, Luis Alfonso Castillo Rodríguez, Jeimi Johanna Aguilera Rocha, Martha Castillo, Berenice Celeita Alayon, Leyder Humberto Perdomo Ramírez, Luz Angie Bermúdez Melo y Aleida Murillo Gómez), 11001-03-15-000-2021-02045-00 (accionante: Rolando Alberto González Eligio), 11001-03-15-000-2021-02099-00 (Yenifer Samira García Castillo), 11001-03-15-000-2021-01980-00 (accionante: Sergio Velásquez González), 11001-03-15-000-2021-01996-00 (accionante: Sonia Margarita Pérez Silva), 11001-03-15-000-2021-01983-00 (accionante: Luis Alberto Acuña Castro), 11001-03-15-000-2021-01982-00 (Kelly Tatiana Contreras Prada), 11001-03-15-000-2021-01993-00 (accionante: Kelly Tatiana Contreras Prada), 11001-03-15-000-2021-01985-00 (accionante: Jannier Andrés López Toro), 11001-03-15-000-2021-01990-00 (accionante: Jorge Eliecer Toledo Díaz), 11001-03-15-000-2021-01988-00 (accionante: Jorge Eliecer Toledo Díaz), 11001-03-15-000-2021-01986-00 (accionante: Jorge Eliecer Toledo Díaz), 11001-03-15-000-2021-02010-00 (accionante: Germán Arenas Betancur), 11001-03-15-000-2021-02074-00 (accionantes: Alexander López Maya, Álvaro Cubillos Ruiz, Karen Daniela Rosero y José Miguel Rueda Vásquez), 11001-03-15-000-2021-01989-00 (accionante: Fernando Cristancho Medina), 11001-03-15-000-2021-01991-00 (accionante: Rubén Restrepo Rodríguez) y 11001-03-15-000-2021-02012-00 (accionante: Julián Guillermo Grijaldo Acosta).

aplazamiento de las manifestaciones del 28 de abril de 2021 y 1.º de mayo de igual anualidad. Confirma y adiciona.

## **FALLO DE PRIMERA INSTANCIA**

---

### **ASUNTO**

La Subsección A de la Sección Segunda del Consejo de Estado, en sede de tutela, decide la impugnación presentada por el señor Rubén Darío Restrepo Rodríguez (accionante en el proceso acumulado 11001-03-15-000-2021-01991-00) y la magistrada Nelly Yolanda Villamizar de Peñaranda del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Subsección B, en contra de la sentencia del 29 de junio de 2021 proferida por la Subsección B de la Sección Tercera de esta corporación.

### **HECHOS RELEVANTES**

#### **a) Acción de tutela 25000-23-15-000-2020-02700-00**

En el 2020 la señora Valentina Arboleda García y el señor Diego Alejandro Huérfano instauraron acción de tutela en contra del presidente de la República, del Ministerio de Defensa Nacional y de la Policía Nacional, pues consideraron vulnerados sus derechos fundamentales a la vida, la libertad de expresión, la paz y la manifestación pública, debido al uso excesivo de la fuerza por parte de miembros de la institución policial durante las protestas del 9 y 10 de septiembre de ese año, en las que falleció el señor Javier Ordoñez.

El 5 de octubre de 2020 el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Subsección B, con ponencia de la magistrada Nelly Yolanda Villamizar de Peñaranda, a través de sentencia, amparó los derechos invocados por los accionantes y, en síntesis, como consecuencia de la salvaguarda, ordenó: 1. Al presidente de la República, al ministerio de Defensa Nacional y al director de la Policía Nacional elaborar un protocolo que a corto plazo incluyera las medidas más urgentes que garantizaran el derecho de los ciudadanos de manifestarse públicamente, en atención al otorgamiento de los permisos proferidos por los alcaldes locales para ese efecto, 2. Acoger las órdenes impartidas por la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia, en la Sentencia STC7641-2020 del 22 de septiembre de 2020, expediente 2019-02527-02, 3. Declarar que la afectación de los derechos de los accionantes tuvo como causa la actuación desmesurada de los agentes de policía debidamente identificados y no de los accionados, 4. Disponer la continuidad de la mesa de trabajo y 5. Conminar a la Fiscalía General de la Nación efectuar un criterio de celeridad prevalente y especial a las investigaciones penales adelantadas por los posibles hechos delictivos en las protestas objeto de la acción constitucional.

El 13 de octubre de 2020 el Tribunal precitado adicionó la anterior providencia, entre otros aspectos, en el sentido de conminar a los protestantes para que ejerzan su derecho a la manifestación de forma pacífica y velen por el respeto de los derechos a la vida y a la integridad física de cada uno y de terceros y

salvaguarden los bienes de las personas ajenas a las reclamaciones. El 9 de octubre de 2020 el Ministerio de Defensa Nacional, el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, la Policía Nacional, el Ministerio del Interior y la Gobernación de Cundinamarca impugnaron la decisión de primera instancia. El 18 de febrero de 2021 la Sección Primera del Consejo de Estado confirmó en su integridad el fallo recurrido.

El 27 de abril de 2021 la magistrada Nelly Yolanda Villamizar de Peñaranda dictó auto en la acción de tutela, en la que: A. Dio apertura al trámite de incidente de cumplimiento, para verificar la observancia de las órdenes impuestas en la sentencia del 5 de octubre de 2020, complementada a través del proveído del 13 de ese mismo mes y año, B. Decretó, de manera oficiosa, como medida cautelar provisional el aplazamiento de las manifestaciones que se llevarían a cabo el día siguiente y el 1.º de mayo hogaño hasta tanto se implementara un protocolo de bioseguridad o se alcanzara la inmunidad de rebaño con la vacunación contra la pandemia del COVID-19 y sus mutaciones y C. Ordenó al presidente de la República, al ministro de Salud, a los alcaldes de las ciudades del país y a los gobernadores de los departamentos notificar esa decisión judicial.

## **b) Inconformidad**

Los señores Carlos Felipe Parra, Víctor Manuel Castilla Hurtado, Duber Armando Alvarado Ávila, Luis Carlos Heredia Ordoñez, Rolando Alberto González Eligio, Yenifer Samira García Castillo, Sergio Velásquez González, Sonia Margarita Pérez Silva, Luis Alberto Acuña Castro, Kelly Tatiana Contreras Prada, Jorge Eliecer Toledo Díaz, Duván Alexis Franco Mendoza, José Antonio Gómez Ureña, Fernando Cristancho Medina y Julian Guillermo Grijaldo Acosta afirmaron que la Subsección B de la Sección Cuarta del Tribunal Administrativo de Cundinamarca vulneró sus derechos fundamentales a la manifestación pública, dado que excedió su facultad legal, al decretar una medida provisional que suspende el ejercicio de los derechos fundamentales de los colombianos, sin realizar un ejercicio concreto de ponderación, necesidad y urgencia de la restricción, para lograr los fines pretendidos con ella.

Así, expusieron que la manifestación pública sólo puede ser limitada por una ley estatutaria, conforme al artículo 37 de la Constitución Política, lo cual no ocurrió y con ello, de contera, se transgredieron otros derechos. Agregaron que no era viable decretar la medida ante la inexistencia de un estado de excepción decretado por el presidente de la República y aún, en gracia de discusión, si se hubiera declarado, precisaron que lo cierto es que en el marco de aquel no pueden suspenderse los derechos humanos ni las libertades individuales, según el artículo 214 *ibidem*.

Igualmente, los accionantes mencionados adujeron que la accionada adoptó de forma abstracta la medida en todo el país, sin analizar la situación concreta en cada entidad territorial ni explicar la idoneidad, con lo cual también desconoció la autonomía de estos. Así mismo, aseguraron que aquella condicionó el ejercicio de la manifestación a una condición futura e incierta. También, expresaron que la

Subsección accionada no es una autoridad sanitaria y menos aún tiene la experticia para asumir esa determinación y definir que los protocolos implementados por el Ministerio de Salud y la OMS son insuficientes para garantizar la bioseguridad en una manifestación pública.

Por su parte, el señor Jean Paul Artunduaga Niño estimó conculcados sus derechos fundamentales a la libertad de expresión y de difundir sus pensamientos y opiniones y a la manifestación pública, en la medida en que la accionada desconoció que las protestas no están sujetas a permisos y no pueden ser suspendidas ni siquiera en estados de excepción, de acuerdo con las sentencias C-223 de 2017 y 742 de 2012. Al respecto, aclaró que si bien es cierto pueden plantearse fórmulas de equilibrio o acuerdos que permitan el ejercicio de ese derecho, en los términos de las sentencias T-456 de 1992 y C-024 de 1994, también lo es que no se puede suspender aquel y exigir el cumplimiento de una decisión inconstitucional por parte de las autoridades.

A su vez, los señores Sergio Arboleda Góngora, Alejandra Gallo, Jorge Eliecer Molano Rodríguez, Sara Ramírez Cadavid, Diana Marcela Raigosa Cardona, Germán Romero Sánchez, Juan Carlos Castillo, Luis Alfonso Castillo Rodríguez, Jeimi Johanna Aguilera Rocha, Martha Castillo, Berenice Celeita Alayon, Leyder Humberto Perdomo Ramírez, Luz Angie Bermúdez Melo y Aleida Murillo Gómez adujeron que la Subsección B de la Sección Cuarta del Tribunal Administrativo de Cundinamarca transgredió sus derechos fundamentales a la reunión, movilización, protesta social, libertad de expresión y debido proceso.

Para el efecto, señalaron que aquella inobservó las garantías mínimas de quienes pretenden manifestar y redujo su derecho a movilizarse mediante una decisión que escapaba de su competencia, en atención a que la limitación únicamente podía realizarla el Congreso de la República, sumado a que en ella no se tuvo en cuenta la Constitución Política, la jurisprudencia y los instrumentos internacionales de derechos humanos. Adicionalmente, los solicitantes del amparo referidos aseveraron que la Subsección accionada desbordó las prerrogativas de los jueces en los incidentes de cumplimiento y, por consiguiente, modificó una sentencia ejecutoriada, en la medida en que la orden dictada en los fallos de tutela se circunscribió a los protocolos que debían ser elaborados para el control de las manifestaciones, concretamente acerca del uso de la fuerza por los cuerpos de seguridad estatales.

De otra parte, la señora Janner Rodríguez Lozada indicó que las limitaciones a la manifestación pública deben cumplir con los requisitos de legalidad, proporcionalidad y necesidad y la persecución de un fin legítimo, fijados convencionalmente; sin embargo, los dos primeros no fueron cumplidos en el auto controvertido, dado que la magistrada ponente asumió la competencia del legislador y no adoptó medidas menos lesivas que permitían el ejercicio de reunión, sin poner en peligro la salud de los asistentes y los demás compatriotas. Añadió que se afectó el núcleo esencial del derecho a la reunión y a la manifestación pública, pues la determinación se adoptó de manera indiscriminada y condicionada a un presupuesto de imposible cumplimiento, como lo es la

implementación de un protocolo de bioseguridad que garantice que quienes participen en las marchas no estén contagiados con el virus, sin siquiera fijar un término para esa imposición.

Así mismo, el señor Jannier Andrés López Toro alegó que las consideraciones expuestas en la providencia discutida son subjetivas e hipotéticas y con ellas se buscó justificar una flagrante vía de hecho consistente en una restricción a la protesta social con usurpación de las competencias legales. Manifestó que la salud ni la salubridad pública fueron aspectos que se analizaron en el trámite constitucional, en el cual el debate se encuadró en la protección del derecho a la vida ante los abusos de la fuerza pública, por lo cual no existe una relación entre la medida decretada y el amparo ordenado. En esa medida, alegó que se configuraron los defectos fáctico, sustantivo y desconocimiento del precedente judicial. Además, resaltó los errores de técnica jurídica, gramatical y ortográficos que se consignaron en el proveído.

De igual forma, el señor Germán Arenas Betancur aseguró que la decisión censurada es arbitraria, por varias razones, como son: 1. El hecho de que la acción de tutela no guarda relación alguna con el aplazamiento de las manifestaciones, 2. No es viable proteger el derecho a la manifestación prohibiendo las protestas, 3. La medida provisional se impuso de oficio, 4. Se violó el debido proceso, por omitir estudiar las razones de los convocantes y aplicar la medida horas antes del paro, 4. Afirmar la necesidad de permisos y autorizaciones, 5. Falta de argumentación y 6. Contradicción en las órdenes.

Finalmente, los señores Alexander López Maya, Álvaro Cubillos Ruíz, Karen Daniela Rosero y José Miguel Rueda Vásquez afirmaron que la postura discutida es violatoria del debido proceso, de la defensa y del principio de legalidad, por cuanto la magistrada no se limitó a la evaluación del cumplimiento de los mandatos contenidos en el fallo de tutela y agregó nuevos hechos y razonamientos.

Por último, el señor Rubén Restrepo Rodríguez adujo que el auto no se fundamentó adecuadamente, pues se basó en recortes periodísticos, sin realizar un test de proporcionalidad y, además, condicionó el derecho a la manifestación en la ausencia de un protocolo, a pesar de que los derechos civiles y políticos no están sujetos a la existencia reglamentaria porque al ser fundamentales tienen aplicación directa, diferente es que la ley regule su ejercicio. En similar sentido, consideró que las medidas debían buscar el cumplimiento del fallo judicial y no afectar derechos de terceros, pues ello se tradujo en una conculcación del principio de congruencia.

## **PRETENSIONES**

Los accionantes, en suma, solicitaron la protección de su derechos fundamentales y, en consecuencia, dejar sin efectos el auto del 27 de abril de 2021 proferido por la Subsección B de la Sección Cuarta del Tribunal Administrativo de Cundinamarca en la acción de tutela con radicado 25000-23-15-000-2020-02700-

00, mediante el cual se decretó el aplazamiento de las manifestaciones que iban a realizarse el 28 de abril y el 1.º de mayo hogaño, y dictar todas las ordenes que permitan garantizar la dimensión subjetiva a manifestarse pública y pacíficamente.

## **CONTESTACIONES AL REQUERIMIENTO**

### **Subsección B de la Sección Cuarta del Tribunal Administrativo de Cundinamarca**

La magistrada ponente del auto discutido en esta instancia constitucional, Nelly Yolanda Villamizar Peñaranda, luego de realizar un recuento de los antecedentes que dieron lugar a la instauración de esta acción, indicó que el mecanismo resulta improcedente, comoquiera que la parte accionante no argumentó la materialización de algún defecto y, sumado a ello, la tutela se instauró contra una providencia de apertura de incidente de cumplimiento, en la que se decretó una medida cautelar que tiene relación inescindible con el amparo al derecho a la manifestación pública, ordenado en las sentencias dictadas en el proceso constitucional.

En cuanto al fondo del asunto, manifestó que se abstenía de referirse a aspectos concernientes a las decisiones que debe asumir en el trámite incidental y refirió que, en el proveído cuestionado, no incurrió en ninguna vía de hecho procedimental ni sustancial y se sustentó en las sentencias SU-034 de 2018 y C-825 de 2004. Así, arguyó que en el auto se invocó la aplicación de los artículos 5, 6, 7, 18, 27, 52 y 53 del Decreto 2591 de 1991, para efectuar el seguimiento a las órdenes impartidas en el fallo de tutela y para abrir el incidente de desacato, el cual es procedente en el evento en que los llamados a cumplirla injustificadamente no las hayan acatado. Agregó que contaba con la competencia para la salvaguarda no sólo del derecho a la manifestación pública, sino a la vida y seguridad de los protestantes, de los agentes de la Fuerza Pública y de los terceros ajenos a las marchas. Por consiguiente, solicitó declarar la improcedencia de la acción elevada ante la inexistencia de flagrantes vías de hecho.

### **Alcaldía Mayor de Bogotá, Secretaría Jurídica Distrital.**

La directora distrital de Gestión Judicial de la Secretaría Jurídica Distrital, Luz Elena Rodríguez Quimbayo, después de efectuar un repaso de los hechos que dieron origen a la presente acción, hizo mención al artículo 1.º de la Constitución Política y refirió la Sentencia C-223 de 2017, en la que la Corte Constitucional examinó la constitucionalidad de la regulación del derecho de reunión llevada a cabo en la Ley 1081 de 2016 y en la cual declaró inexecutable los artículos allí contenidos, por no haberse tramitado como ley estatutaria.

Adicionalmente, en cuanto a la providencia controvertida, expresó que la Alcaldía respeta el mandato proferido por los jueces de la República y ha acatado las órdenes judiciales. Por último, puntualizó que no tiene ninguna injerencia en cuanto a las pretensiones de la parte accionante, por lo cual solicitó la desvinculación de la entidad.

## **Ministerio de Salud y Protección Social**

La apoderada Edith Piedad Rodríguez Orduz afirmó que la acción de tutela de la referencia es improcedente, por falta de legitimación en la causa por pasiva y ausencia de responsabilidad de ese ente ministerial, al no existir por su parte ninguna vulneración de un derecho fundamental de los solicitantes del amparo. Al respecto, argumentó que los hechos y las pretensiones se encaminan a debatir la actuación de la Subsección B de la Sección Cuarta del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, concretamente por la expedición del auto del 27 de abril de 2021 en el proceso 25000-23-15-000-2020-02700-00. En esa medida, esclareció que el Ministerio sólo actúa como ente rector en materia de salud y no tiene facultades para pronunciarse sobre decisiones propias de los jueces de la República, de conformidad con las funciones que le fueron asignadas y el artículo 121 constitucional.

En todo caso, resaltó las causales generales y específicas exigidas jurisprudencialmente para la procedencia de la acción de tutela en contra de providencias judiciales y alegó que en el caso concreto no se probó que, durante el trámite seguido ante el despacho judicial accionado, se incurriera en algún yerro ni en una vulneración de derechos fundamentales, por lo cual aquella resulta improcedente.

## **Procuraduría General de la Nación**

La señora Piedad Johanna Martínez Ahumada, profesional universitario 3PU, grado 17, de la Oficina Jurídica adujo que debe declararse la falta de legitimación en la causa de la Procuraduría General de la Nación, puesto que las súplicas de la presente acción no se dirigen en su contra y, además, aquella no ha adelantado ninguna acción en detrimento de los derechos señalados.

## **SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA**

El 11 de junio de 2021 la Subsección B de la Sección Tercera del Consejo de Estado: 1. Negó las solicitudes de desvinculación presentadas por la Alcaldía Mayor de Bogotá, el Ministerio de Salud y Protección Social y la Procuraduría General de la Nación, 2. Declaró la carencia actual de objeto por situación sobreviniente y 3. Instó a la autoridad judicial accionada a no volver a incurrir en decisiones como las examinadas en el presente asunto.

Para adoptar la decisión de primera instancia, aquella determinó que las acciones de tutela instauradas carecían de objeto, debido a la existencia de una situación sobreviniente que trajo consigo la imposibilidad de dictar una orden de amparo frente a las pretensiones allí planteadas, en la medida en que las manifestaciones, cuyo aplazamiento se ordenó mediante el auto del 27 de abril de 2021, se llevaron a cabo en las fechas previstas. Sin perjuicio de la anterior definición, la Subsección estimó pertinente pronunciarse sobre el fondo del asunto, para salvaguardar la dimensión objetiva de los derechos fundamentales afectados y

adoptar medidas para que el hecho vulnerador no se repita, de acuerdo con la jurisprudencia acerca de esa materia.

En ese orden de ideas, la autoridad judicial consideró que con la expedición de la decisión cuestionada se rebasaron las competencias constitucionales, puesto que los límites al ejercicio de los derechos fundamentales de reunión, manifestación y protesta públicas y pacíficas sólo pueden ser fijados razonada y justificadamente por el legislador, como lo ha expresado la Corte Constitucional, en su jurisprudencia. Además, anotó que el trámite de tutela, en el que se originó la orden de suspender las manifestaciones, no tenía relación fáctica ni jurídica directa con la decisión que se adoptó en el 2020 y no medió solicitud de parte. Por consiguiente, coligió que no existía una razón debidamente fundada para suspender las jornadas de movilización, por sanidad y salubridad pública, las cuales eran ajenas a lo dispuesto en la sentencia de tutela.

## **IMPUGNACIÓN**

### **Rubén Darío Restrepo Rodríguez**

El accionante en la tutela con radicado 11001-03-15-000-2021-01991-00 impugnó la sentencia dictada en primera instancia porque, en su criterio, no existe carencia actual de objeto. Sobre ese aserto, sostuvo que la medida provisional que suspendió las movilizaciones del 28 de abril y del 1.º de mayo de 2021 continúa existiendo en el plano jurídico, por lo cual es inadmisibles sustentar la decisión judicial en esa figura y resulta necesario analizar las consecuencias indirectas y la afectación al sistema democrático colombiano. Bajo ese contexto, razonó que el auto atacado constituye una posición contraproducente para el respeto irrestricto de los valores democráticos y sigue produciendo efectos jurídicos indirectos desde el punto de vista formal, lo cual seguirá ocurriendo hasta que sea extraída del sistema jurídico.

Sobre ese aspecto, precisó que si bien es cierto la decisión del Tribunal accionado sólo suspendió las marchas en las fechas mencionadas no lo es menos que, desde el plano de la existencia y la validez, sigue intacta, aun cuando es claro que fue ineficaz e injusta. Agregó que hasta que no se declare la ilegalidad de la providencia referida las personas que protestaron pacíficamente incurrir en desacato a una orden judicial y en la comisión de una conducta punible de fraude a resolución judicial, tipificada en el artículo 454 de la Ley 599 del 2000, desde la perspectiva, insiste, formal.

Igualmente, expuso que en un país democrático es ineludible que las autoridades investidas de poder preserven el ordenamiento jurídico y no permitan que acciones arbitrarias subsistan. En ese sentido, alegó que, aun cuando desde el ámbito político la decisión quedó en el olvido, se requiere un pronunciamiento de fondo que restablezca el sentido democrático del derecho e imponga criterios de razonabilidad a los jueces que afectan la credibilidad de la administración de justicia. Incluso, manifestó que es necesario tutelar los derechos fundamentales invocados porque la postura asumida comporta un mal precedente para la Nación,

dado que se trata de una jueza de la República que adoptó decisiones con motivaciones que no tienen un nexo causal con los supuestos fácticos y jurídicos que se ventilaron en el trámite principal.

De esta manera, concluyó que el accionado incurrió en un defecto orgánico por falta de competencia para dictar la medida provisional y de falta de integración de los afectados, dado que, por lo menos, él no fue vinculado al trámite incidental, con lo cual se le impidió ejercer los recursos judiciales para su defensa ante esa instancia judicial. En consecuencia, requirió: 1. Revocar la sentencia del 11 de junio de 2021 proferida por la Subsección B de la Sección Tercera del Consejo de Estado, 2. Proteger sus derechos fundamentales de asociación, protesta, locomoción, desobediencia civil, resistencia, huelga y libertad de expresión, 3. Como medida de restitución, declarar la ilegalidad de la medida provisional proferida en el numeral segundo del auto del 27 de abril de 2021 por la magistrada Nelly Yolanda Villamizar Peñaranda de la Subsección B de la Sección Cuarta del Tribunal Administrativo de Cundinamarca y 4. Como medida de satisfacción, ordenar a todos los jueces y magistrados de Colombia a asistir a un curso de formación judicial que evalúe la protesta social, la desobediencia civil y el derecho de resistencia desde su fundamentación jurídica, filosófica y política, para que dimensionen la importancia de este derecho en las sociedades democráticas.

### **Subsección B de la Sección Cuarta del Tribunal Administrativo de Cundinamarca**

La magistrada Nelly Yolanda Villamizar Peñaranda, en su condición de ponente del proveído controvertido en esta sede, impugnó la sentencia proferida por la Subsección B de la Sección Tercera del Consejo de Estado. Para ese efecto, indicó, en primer lugar, que, como lo consignó en el auto del 24 de mayo de 2021, mediante el cual se resuelven los recursos contra la providencia del 27 de abril de 2021, tenía competencia para abrir, de manera oficiosa, el incidente objeto de reproche, en virtud de la interpretación teleológica de los artículos 27 y 52 del Decreto 2591 de 1991 y de la imposibilidad de restringir su apertura a la queja de la parte accionante.

En segundo término, señaló, frente al argumento de la primera instancia acerca de la falta de relación entre los motivos que dieron origen a la acción de tutela y el decreto de la medida provisional, que el juez de tutela pasó por alto que el derecho es cambiante y que es el desarrollo de la vida diaria lo que hace que la aplicación de las normas cumpla una función finalista y no se circunscriba a su estricto rigor. En cuanto a este disenso, adujo que no era posible prever en el fallo de tutela la expansión de la pandemia que pudiera llegar a impedir la manifestación pública. Añadió que si bien el cumplimiento de orden se encuadraba en la expedición de unos protocolos y la concertación de unas mesas de trabajo por parte de los allí accionados, como autoridad constitucional, al proteger el derecho a la manifestación, lo hace bajo la condición *sine qua non* de que debe ejercerse de forma pacífica, la cual no se limitaba a la Policía Nacional, sino a los marchantes, requisito que, a su vez, implicaba la protección de los derechos fundamentales a la vida, a la salud y a la libertad de expresión.

Así, destacó que, al ser un hecho notorio el incremento de los contagios por Covid-19, y, por ende, el aumento de los fallecimientos, se adoptó como medida provisional de urgencia aplazar el ejercicio de las manifestaciones, sin que tal decisión conlleve la extralimitación de las competencias constitucionales, pues su adopción se fundamentó en la Sentencia C-009 de 2018, que otorgó esas facultades al juez de tutela. Añadió que la finalidad fue salvaguardar la vida y la salud de los demás ciudadanos, lo cual era procedente al avizorarse la inminencia del daño, por la pandemia. Sobre este punto, resaltó que, según las cifras de las autoridades de salud, desde que comenzaron las protestas se elevaron los contagios y los decesos, lo cual deviene, en parte, por las aglomeraciones durante las jornadas de manifestaciones.

Así mismo, sostuvo que la sentencia de tutela del 18 de febrero de 2021 protegió no solamente el derecho a manifestarse de los señores Valentina García y Diego Alejandro Huérano, sino de cualquier ciudadano, siempre que fuera ejercido de forma pacífica, lo cual, de hecho, no ocurrió, pues se llevaron a cabo las protestas, sin acatar la orden judicial, lo que propició la elevación de los contagios. Añadió que el mandato de ajuste de los protocolos no sólo obligaba a la Policía Nacional a evaluar las circunstancias y definir la necesidad del uso de la fuerza, sino también el cumplimiento de aquel estaba a cargo de los manifestantes, en el sentido de no protestar con violencia y, dada la situación excepcional, no podían realizar reuniones privadas ni públicas, lo cual estaba restringido por el presidente de la República, como legislador extraordinario, en atención a los artículos 212 a 215 de la Constitución Política, y no por ella como juez.

En ese sentido, solicitó revocar la sentencia de primer grado y, en su lugar, negar los derechos fundamentales deprecados, al no encontrarse vulnerados con ocasión de la decisión adoptada, mediante el auto del 27 de abril de 2021.

## **CONSIDERACIONES**

### **Competencia**

La Subsección “A”, de la Sección Segunda del Consejo de Estado es la competente para conocer del asunto, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 86 de la Constitución Política y el artículo 25 del Acuerdo 080 de 2019<sup>2</sup>, en cuanto estipula que *«Las tutelas que sean de competencia del Consejo de Estado en primera instancia y en segunda instancia se someterán a reparto por igual entre todos los magistrados de la Sala de lo Contencioso Administrativo y serán resueltas por la sección o subsección de la cual haga parte el magistrado a quien le haya correspondido el reparto»*.

### **Procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales**

---

<sup>2</sup> Por medio del cual se modificó el reglamento interno del Consejo de Estado.

Tratándose de la acción de tutela contra providencias judiciales la postura reiterada y uniforme de la Corte Constitucional<sup>3</sup> y del Consejo de Estado<sup>4</sup> ha sido admitir su procedencia excepcional, siempre que se cumplan los requisitos generales de procedibilidad (exigencias generales) y las causales específicas de procedencia (defectos).

La posición ha evolucionado en la jurisprudencia constitucional, empezando por la tesis de la vía de hecho fijada en las sentencias C-543 de 1992 y T-079 de 1993, entre otras providencias, y su redefinición en la T-949 de 2003, hasta llegar a su sistematización en la sentencia C-590 de 2005.

Por su parte, el Consejo de Estado, en sentencia de unificación por importancia jurídica, del 5 de agosto de 2014, con ponencia de Jorge Octavio Ramírez, concluyó que la acción de tutela procede contra providencias judiciales siempre y cuando se respete el principio de autonomía del juez natural, y se cumplan los requisitos generales y específicos precisados por la Corte Constitucional. Veamos:

**Requisitos generales:** Los requisitos generales de procedibilidad son exigibles en su totalidad, porque la ausencia de alguno de ellos impide el estudio de fondo de los defectos planteados. Estos son los siguientes: (i) la cuestión que se discute tiene relevancia constitucional; (ii) se agotaron todos los medios de defensa judicial con los que cuenta la persona afectada; (iii) se cumple el requisito de inmediatez; (iv) cuando se alegue una irregularidad procesal, la misma debe ser decisiva en la sentencia que se controvierte y afectar derechos fundamentales; (v) se expresaron de manera clara los hechos y argumentos que controvierten la providencia bajo estudio y (vi) la providencia objeto de la presente acción no fue dictada dentro de una acción de tutela.

**Causales específicas:** Las causales específicas de procedencia de la acción de tutela contra providencia judicial son aquellos defectos o errores en los cuales puede incurrir la decisión cuestionada. Son las siguientes<sup>5</sup>: a) defecto orgánico, que se presenta cuando el juez carece de forma absoluta de competencia; b) defecto procedimental, el cual ocurre cuando la autoridad judicial actúa completamente al margen del procedimiento establecido; c) defecto fáctico, esto ocurre cuando: el juez carece de apoyo probatorio, la valoración es absolutamente equivocada o no tiene en cuenta el material probatorio obrante en el expediente para proferir la decisión; d) defecto material o sustantivo, el cual se origina cuando exista un error judicial ostentoso, arbitrario y caprichoso que desconozca lineamientos constitucionales y/o legales, específicamente ocurre cuando: se decida con fundamento en normas inexistentes o inconstitucionales, en contravía

---

<sup>3</sup> Al respecto ver, entre otras, sentencias T-573 de 1997, T-567 de 1998, T-001 de 1999, T-377 de 2000, T-1009 de 2000, T-852 de 2002, T-453 de 2005, T-061 de 2007, T-079 de 1993, T-231 de 1994, T-001 de 1999, T-814 de 1999, T-522 de 2001, T-842 de 2001, SU-159 de 2002, T-462 de 2003, T-205 de 2004, T-701 de 2004, T-807 de 2004, T-1244 de 2004, T-056 de 2005, T-189 de 2005, T-800 de 2006, T-061 de 2007, T-018 de 2008, T-051 de 2009, T-060 de 2009, T-066 de 2009, T-889 de 2011, T-010 de 2012, T-1090 de 2012, T-074 de 2012, T-399 de 2013, T-482 de 2013, T-509 de 2013, T-254 de 2014, T-941 de 2014 y T-059 de 2015.

<sup>4</sup> Sentencia de unificación por importancia jurídica, proferida por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo el 5 de agosto de 2014. M.P: Jorge Octavio Ramírez Ramírez. Exp. n.º 11001-03-15-000-2012-02201-01 (IJ) Demandante: Alpina Productos Alimenticios S.A.

<sup>5</sup> Sentencias T-352 de 2012, T-103 de 2014, T-125 de 2012, T-176 de 2016, SU-573 de 2017, entre otras.

de ellas o exista una evidente y grosera contradicción entre los fundamentos y la decisión; e) error inducido, cuando la autoridad judicial es víctima de engaño por terceros y el mismo lo condujo a tomar una decisión que afecta derechos fundamentales; f) decisión sin motivación; g) desconocimiento del precedente judicial y h) violación directa de la Constitución Política.

Es importante advertir que si la decisión judicial cuestionada incurrió en alguna de las causales específicas podrá ser razón suficiente para el amparo constitucional.

### **Problema jurídico**

El problema jurídico en esta instancia puede resumirse en las siguientes preguntas:

1. ¿En el presente asunto se encuentra configurada la carencia actual de objeto por situación sobreviniente, en atención a que las manifestaciones que fueron aplazadas mediante el auto del 27 de abril de 2021 proferido en la acción de tutela 2020-02700-00 a la fecha ya fueron realizadas?
2. ¿La autoridad judicial accionada tenía competencia para decretar la medida provisional de urgencia adoptada en el auto del 27 de abril de 2021 en el trámite constitucional?

Para resolver el problema así planteado se abordará la siguiente temática: I. Carencia actual de objeto, II. Análisis de la configuración de la carencia actual de objeto por situación sobreviniente, III. Defecto orgánico, IV. Estudio de los disensos planteados por los impugnantes. Veamos:

### **Cuestión previa al estudio de fondo**

Antes de realizar el análisis sustancial, debe precisarse un aspecto procesal, por lo cual se estudiará en este acápite. Con posterioridad a la formulación de los recursos de impugnación por parte de uno de los accionantes y de la magistrada Nelly Yolanda Villamizar de Peñaranda de la Subsección B de la Sección Cuarta del Tribunal Administrativo de Cundinamarca y de la concesión de aquellos, concretamente, el 21 de julio de la anualidad en curso, el señor Germán Arenas Betancur, accionante en la tutela acumulada con radicado 11001-03-15-000-2021-02010-00, solicitó la nulidad de la sentencia de primera instancia porque, a su juicio, se efectuó una acumulación indebida, pues el proceso previamente referenciado se tramitó junto con otro que se dirigió en contra del Consejo de Estado y, sumado a ello, no se ha emitido una decisión judicial.

Al respecto, debe destacarse que la Corte Constitucional ha manifestado<sup>6</sup> que la nulidad de la sentencia es una figura que pretende remediar el daño que se produce por la configuración de una irregularidad que afecta de manera esencial la construcción del fallo. Es decir, que en términos generales este fenómeno jurídico

---

<sup>6</sup> Ver, entre otros: A-003-11.

tiene como objetivo salvaguardar el derecho al debido proceso consagrado en el artículo 29 de la Constitución Política.

Ahora, el alto tribunal constitucional ha reiterado que contra las sentencias de tutela proferidas por las Salas de Revisión procederá la solicitud de nulidad, siempre que se cumplan los siguientes requisitos: a) la persona quien la formula se encuentre legitimada para su accionar, esto es, que haya sido afectada por la decisión proferida; b) la solicitud sea presentada de manera oportuna, es decir, dentro de los tres (3) días siguientes a la comunicación del fallo, en razón “*al principio de seguridad jurídica y de la necesidad de certeza en el derecho*”<sup>7</sup> y c) la censura radique, como es evidente, en la sentencia y no en las actuaciones surtidas antes ni después de esta. En relación con las anteriores exigencias, es importante aclarar que si bien cierto, la Corte se refiere a las nulidades en los fallos proferidos por las Salas de Revisión, también lo es que, en uso de la aplicación analógica, dichos presupuestos en concordancia con el Decreto 2591 de 1991, pueden ser aplicados al presente asunto, por lo cual serán tenidos en cuenta.

Siendo de esta forma, se advierte que el pedimento elevado por el señor Germán Arenas Betancur no resulta procedente, pues, a pesar de que cumple con el primer y el segundo presupuesto, no se reúne el último lineamiento, puesto que la discusión no recae en la providencia de primer grado, sino en el auto del 13 de mayo de 2021, mediante el cual, por un error involuntario, se ordenó la acumulación a otro proceso. En todo caso, se denota que, a través del auto del 28 de igual mes y año, se corrigió ese yerro y la acción presentada por aquel fue correctamente acumulada a la presente y, por tanto, fue resuelta de manera conjunta en el fallo que ahora es objeto de impugnación, el cual, además, fue favorable a sus intereses. En esa medida, no hay lugar a la declaratoria de nulidad alegada y se procederá al estudio del asunto.

### **- Primer problema jurídico**

¿En el presente asunto se encuentra configurada la carencia actual de objeto por situación sobreviniente, en atención a que las manifestaciones que fueron aplazadas mediante el auto del 27 de abril de 2021 proferido en la acción de tutela 2020-02700-00 a la fecha ya fueron realizadas?

### **I. Carencia actual de objeto**

La acción de tutela fue implementada en el artículo 86 de la Constitución Política como un mecanismo de defensa inmediato y subsidiario de los derechos fundamentales presuntamente vulnerados o amenazados, por una acción u omisión de una autoridad o un particular en los casos fijados por la ley. En ese sentido, el máximo tribunal constitucional<sup>8</sup> ha considerado que la tutela pierde su razón de ser, cuando en el trámite de esta se supera la situación que ponía en

---

<sup>7</sup> A-098-04.

<sup>8</sup> Ver entre otras sentencias: T-358 de 2014 y T-011 de 2016.

riesgo o transgredía los derechos fundamentales o cuando no haya forma de evitar el daño que buscaba evitarse. Con lo anterior se pretende que los fallos de tutela no sean ineficaces. Este fenómeno se ha denominado carencia actual de objeto, en el primer caso, por hecho superado y, en el segundo, por daño consumado.

Adicionalmente, la Corte Constitucional ha precisado que existen algunos eventos en que la carencia actual de objeto no se produce por hecho superado o daño consumado, sino por la existencia de otra circunstancia que conlleva que la orden de tutela no produzca efectos porque los fundamentos de la amenaza o conculcación desaparecieron. En este último escenario deberá declararse la carencia actual de objeto por sustracción de materia o situación sobreviniente.

En ese entendido, la carencia de objeto por sustracción de materia implica, en términos del órgano de cierre constitucional, la existencia de una situación sobreviniente que se origina, entre otros casos, cuando: (i) el accionante es quien asume la carga que no le correspondía para superar la situación vulneradora, (ii) un tercero ha logrado que la pretensión de la tutela se satisfaga en lo fundamental, (iii) es imposible proferir alguna orden por razones que no son atribuibles a la entidad demandada o (iv) el peticionario del amparo pierde interés en el objeto de la *litis*, circunstancias que modifican los hechos y generan que la posible orden a impartirse, relativa a lo solicitado en la acción de amparo, no surta ningún efecto.

Así las cosas, en cada caso concreto el juez de tutela debe analizar si, para el momento de adoptar una decisión dentro de la acción de tutela, aquella producirá efectos o si, por el contrario, resultará inocua<sup>9</sup>.

## **II. Análisis de la configuración de la carencia actual de objeto por situación sobreviniente**

La Subsección B de la Sección Tercera del Consejo de Estado, en la sentencia de primera instancia de la acción de la referencia, declaró la carencia actual de objeto por situación sobreviniente porque consideró que las manifestaciones del 28 de abril y del 1.º de mayo del presente año, a pesar de la expedición del auto del 27 de abril de 2021, se llevaron a cabo, motivo por el cual una eventual orden carece de objeto. Por su parte, el señor Rubén Darío Restrepo Rodríguez, en el recurso de impugnación, afirmó que no se presentó dicha carencia, comoquiera que el proveído continúa existiendo y tiene validez en el ordenamiento jurídico.

Por consiguiente, lo primero que debe dilucidarse es si en el *sub lite* aconteció una situación sobreviniente que ocasione que la orden dictada por el juez constitucional resulte inocua. Sobre el particular, es claro que la medida provisional decretada recayó puntualmente en las manifestaciones que se iban a llevar a cabo en las fechas referidas y estas, como lo denotó la Subsección de primera instancia, ya se realizaron en los días inicialmente dispuestos para ese fin. Así las cosas, ciertamente emitir una decisión en este momento respecto a la

---

<sup>9</sup> Sentencia SU-522 de 2019 proferida por la Corte Constitucional.

orden impuesta no tendría ninguna eficacia material, dado que el aplazamiento de las protestas se ordenó específicamente frente a dos días puntuales que ya transcurrieron, por lo que actualmente no tiene incidencia en el ejercicio de los derechos a la reunión y a la manifestación pública y pacífica.

Sin embargo, es importante precisar que si bien los efectos de la providencia controvertida, esto es, la postergación de las jornadas de la reunión pública ahora no tiene consecuencias prácticas, no sucede lo mismo con la existencia jurídica de aquella, como lo afirmó el recurrente, pues, una vez adquirió ejecutoria, quedó en firme y, por tanto, es de obligatorio cumplimiento. En ese orden de ideas, ineludiblemente, y en atención a las particularidades del caso, resulta indispensable analizar el fondo del asunto.

Lo anterior guarda concordancia, como lo determinó la Subsección B de la Sección Tercera de esta corporación, con la jurisprudencia constitucional, la cual ha sido consistente en sostener que si bien, en principio, la carencia actual sustrae del conocimiento del juez constitucional un asunto, ante la ausencia de razones para pronunciarse de fondo, lo cierto es que ello no impide que aquel se manifieste sobre la vulneración invocada en la dimensión objetiva, con el fin de evitar, por ejemplo, que se vuelvan a presentar transgresiones en el futuro, para cuyo fin, incluso, puede adoptar medidas adicionales. En ese sentido, el juez constitucional puede: 1. Llamar la atención sobre la falta de conformidad constitucional de la situación que originó la tutela, 2. Advertir la inconveniencia de su repetición, 3. Corregir las decisiones judiciales de instancia y 4. Avanzar en la comprensión de un derecho fundamental<sup>10</sup>.

Así las cosas, en caso de determinar en el presente asunto que en el auto del 27 de abril de esta anualidad se incurrió en el defecto orgánico alegado, se dejará sin efectos esa decisión, a pesar de que la orden allí contenida a la fecha no tenga consecuencia desde la perspectiva material y, por ende, haya perdido su razón de ser. Lo anterior, con el objetivo de ajustar la decisión judicial de instancia al orden constitucional. En consecuencia, se confirmará la carencia actual de objeto, por situación sobreviniente, declarada en primera instancia, y se estudiará el fondo del asunto a continuación.

### **- Segundo problema jurídico**

¿La autoridad judicial accionada tenía competencia para decretar la medida provisional de urgencia adoptada en el auto del 27 de abril de 2021 en el trámite constitucional?

### **III. Defecto orgánico**

El defecto orgánico, como causal específica de procedibilidad de la acción de tutela en contra de providencias judiciales, acontece cuando la autoridad judicial que profirió el proveído debatido carece absolutamente de competencia para ello.

---

<sup>10</sup> Al respecto, ver entre otras: SU522-19.

Esta causal se encuentra justificada en el principio del juez natural como una garantía del debido proceso, según el cual sólo podrá juzgar un determinado asunto la autoridad que haya sido fijada en el ordenamiento jurídico para ese efecto. El máximo tribunal constitucional<sup>11</sup> ha sostenido que el defecto orgánico tiene un carácter: 1. Funcional, cuando la autoridad extralimita manifiestamente las competencias que le fueron conferidas en el ordenamiento jurídico o 2. Temporal, en el caso en que los jueces ejercen sus funciones por fuera del tiempo previsto para ese efecto.

#### **IV. Estudio de los disensos planteados por los impugnantes**

La magistrada Nelly Yolanda Villamizar Peñaranda de la Subsección B de la Sección Cuarta del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en el recurso de impugnación, aseguró que tenía competencia para decretar, de forma oficiosa, como medida provisional de urgencia el aplazamiento de las manifestaciones que se llevaron a cabo el 28 de abril y el 1.º de mayo de 2021 hasta tanto se implementara un protocolo de bioseguridad o se alcanzara la inmunidad de rebaño con la vacunación contra la pandemia COVID-19 y sus variantes, en síntesis, por las siguientes razones: 1. La interpretación teleológica de los artículos 27 y 52 del Decreto 2591 de 1991 permite que el juez, de oficio, inicie el incidente de desacato, 2. El derecho es cambiante, de modo que, ante la advertencia del posible aumento de los contagios durante las manifestaciones, podía adoptar la medida provisional, 3. El amparo otorgado en el fallo de tutela no se limitó a la expedición de unos protocolos, sino a la obligación de los manifestantes de ejercer su derecho pacíficamente y 4. No incurrió en extralimitación de sus funciones, en los términos de la Sentencia C-009 de 2018 y en la prohibición impuesta por el presidente de la República de prohibir las reuniones, para evitar los fallecimientos, por el coronavirus.

Al respecto, en primer lugar, debe precisarse que en la sentencia recurrida en esta instancia en ningún momento se discutió la facultad oficiosa del juez constitucional de iniciar un incidente de desacato o el trámite de cumplimiento; de hecho, ese aspecto no fue discutido por los accionantes, sino la imposición de una medida provisional que no tenía relación directa con el amparo otorgado en las sentencias de primera y segunda instancia, mediante la que se impusieron restricciones al derecho a la reunión y a la manifestación pública y con la cual se excedieron las competencias otorgadas a los jueces de la República. Por esta razón, el primero disenso no puede prosperar, pues, se insiste, en esta sede no se reprochó lo alegado por la impugnante.

En segundo término, la Subsección B de la Sección Tercera del Consejo de Estado no desconoció, como tampoco lo hace la presente, que el derecho es cambiante y, en esa medida, no puede ser ajeno a las transformaciones sociales, políticas y económicas del país. Sin embargo, ese aserto no puede justificar la adopción de decisiones que escapen de la órbita competencial de las autoridades judiciales, quienes no cuentan con las prerrogativas de arrogarse una facultad que

---

<sup>11</sup> Ver entre otras: T-267 de 2013 y T-620 de 2013.

no está prevista en la Constitución Política ni en la ley, como ocurrió en el asunto bajo estudio, según se explicará a continuación, al analizar los últimos dos desacuerdos de la recurrente.

Así, se observa que la accionada adujo que el amparo otorgado en el fallo de tutela no se limitó a la expedición de unos protocolos, sino a la obligación de los manifestantes de ejercer su derecho pacíficamente. Sobre esta aseveración, es necesario esclarecer que las sentencias del 5 de octubre de 2020 y del 18 de febrero de 2021 proferidas por la Subsección B de la Sección Cuarta del Tribunal Administrativo de Cundinamarca y la Sección Primera de esta corporación, respectivamente, radicado 25000-23-15-000-2020-02700-00, tuvieron origen en la acción de tutela instaurada por la señora Valentina Arboleda García y el señor Diego Alejandro Huérfano Miranda, con la cual pretendieron que se ampararan sus derechos fundamentales a la vida, a la libertad de expresión y a la manifestación pública en las protestas sociales y se ordenara a los accionados, en resumen: 1. Instruir a los miembros de la Policía Nacional y demás fuerzas armadas para que se abstuvieran de utilizar armas de fuego o armas no letales en contra de la población civil, 2. No emplear las fuerzas militares en las reuniones y manifestaciones públicas y pacíficas, 3. Adelantar las investigaciones y procesos necesarios para esclarecer las muertes ocurridas en las protestas, concretamente de las personas allí referidas y 4. Individualizar y sancionar a los agentes infractores.

En ese sentido, en la sentencia de primera instancia de la acción constitucional previamente identificada, como consecuencia del amparo, se ordenó a las autoridades accionadas proceder a la elaboración de un protocolo que, a corto plazo, incluyera medidas urgentes que garantizaran el derecho de los ciudadanos a manifestarse públicamente, en atención a la programación y otorgamiento de los respectivos permisos que habrían de proferir los alcaldes locales para las manifestaciones públicas que se realizarían. Igualmente, se decidió acoger las ordenes impartidas por la Sala de Casación Civil de La Corte Suprema de Justicia en la sentencia STC7641-2020 de 22 de septiembre anterior, dentro del expediente de tutela 11001-22-03-000-2019-02527-02; se dispuso la continuidad de la conformación de la mesa de trabajo y se conminó al fiscal general de la Nación a imprimir un criterio de celeridad prevalente y especial para las investigaciones penales por los hechos delictivos acaecidos en el marco de las protestas del 9, 10 y 11 de septiembre de 2020. Adicionalmente, en la sentencia complementaria del 13 de octubre de ese año, se resolvió:

*“[...] PRIMERO: ADICIÓNASE el fallo del pasado 5 de octubre en el sentido de: 1) CONMINAR a los manifestantes para que en el ejercicio del derecho legítimo de manifestarse públicamente lo hagan de manera pacífica y velen porque cada uno de ellos respeten no solo su derecho a la vida y a su integridad física, sino para que salvaguarden esos mismos derechos y los bienes de terceros ajenos a la protesta y cumplan con el deber de denunciar aquellas conductas al margen de la ley por quienes en desarrollo de las mismas ejercitan actos violentos que atentan contra el orden público; 2) SALVAGUARDAR el derecho a la vida y a la integridad física de los manifestantes y de los terceros que con ocasión del desarrollo de las mismas puedan llegar a verse afectados como consecuencia de las agresiones físicas que puedan llegar a recibir por parte de los mismos manifestantes o por personas infiltradas, eventos en los cuales de acuerdo con lo previsto en la ley como en los*

*distintos fallos judiciales es legítima la intervención de la fuerza pública en los términos del respectivo protocolo que al efecto se establezca para guardar la proporcionalidad del uso de la fuerza y ante la absoluta necesidad por la gravedad de la situación como por la intensidad y peligrosidad de la amenaza; la forma de proceder del individuo, las condiciones del entorno, y los medios de los que dispone el funcionario para abordar la situación específica [...]”.*

De la anterior transcripción se desprende que efectivamente la Subsección B de la Sección Cuarta del Tribunal Administrativo dictó una serie de órdenes dirigidas, entre otros aspectos, a exhortar a los asistentes a las protestas sociales a respetar el derecho a la vida, como lo afirmó la magistrada ponente de la decisión; empero, ese mandato no podía entenderse de forma aislada y abstracta para cobijar todas aquellas situaciones que se pudieran presentarse en el marco de las protestas, sino que estaban conexas con el amparo inicial y las consideraciones que allí se efectuaron acerca del uso de la fuerza por parte de los agentes estatales y del deber de los manifestantes de marchar de forma pacífica, esto es, sin violencia, lo cual no era extensible a los eventuales contagios del COVID-19 durante las marchas. En esa medida, resulta de especial trascendencia resaltar que el objetivo del trámite de cumplimiento y del incidente de desacato es lograr el acatamiento de lo preceptuado por el juez de tutela, de conformidad con los artículos 27 y 52 del Decreto 2591 de 1991; sin embargo, esa facultad está limitada por lo fijado en el fallo. De ahí que tampoco puede aceptarse el tercer argumento de la recurrente.

Por último, sobre el cuarto reparo consistente en la no extralimitación de funciones en su condición de juez, se denota que, contrario a lo considerado por ella, en el auto del 27 de abril de 2021 y en el escrito de alzada, en la Sentencia C-009 de 2018 no se sostuvo que las autoridades judiciales, concretamente los jueces constitucionales, tienen facultades para restringir los derechos de reunión y manifestación pública y pacífica, sino que a aquellos corresponde la determinación de la validez de las limitaciones a esos derechos, restricciones que, valga precisar, corresponden al legislador, interpretación que no puede efectuarse de forma distinta, pues de ser así se desconocería el mandato constitucional contenido en el artículo 37 de la Constitución Política, el cual regula que sólo la ley puede expresamente señalar los casos en los que se pueden limitar aquellos. La anterior exegesis, además, concuerda con las consideraciones consignadas en esa providencia, en la cual se afirmó: *“Como se desprende del artículo 37 Superior (sic) y se enunció en precedencia, es claro que las condiciones y limitaciones que se impongan al ejercicio de los derechos a reunirse y a manifestarse pública y pacíficamente sólo pueden ser establecidas mediante ley”.*

Ahora bien, en esta instancia, la magistrada recurrente alegó que no impuso ninguna restricción, sino que acató la prohibición impuesta por el presidente de la República de prohibir las reuniones, para evitar los fallecimientos, por el coronavirus. Sobre el particular, se debe dilucidar que, primero, esa función no le correspondía como juez constitucional, dado que, como se explicó precedentemente, la medida decretada no guardaba relación con el amparo otorgado, segundo, aquella no justificó su decisión en los decretos expedidos por el presidente de la República y, tercero, impuso una limitación concreta y específica para las manifestaciones que se iban a realizar el 28 de abril y el 1.º de

mayo de 2021, por lo cual desconoció la reserva legal que existía sobre ese aspecto y desbordó las funciones que tenía asignadas.

De esto modo, fuerza concluir que la autoridad judicial accionada incurrió en un defecto orgánico funcional, al extralimitarse manifiestamente de las competencias que le fueron conferidas en el ordenamiento jurídico. Por consiguiente, y como se anunció, se confirmará la sentencia del 11 de junio de 2021 proferida por la Subsección B de la Sección Tercera del Consejo de Estado y, como medida correctiva, se adicionará aquella para dejar sin efectos el ordinal segundo del auto del 27 de abril de 2021, mediante el cual se decretó la medida provisional de forma oficiosa, y las consideraciones allí efectuadas sobre el particular.

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

### **FALLA**

**Primero:** Confirmar la sentencia del 11 de junio de 2021 proferida por la Subsección B de la Sección Tercera del Consejo de Estado, a través de la cual negó las solicitudes de desvinculación de la Alcaldía Mayor de Bogotá, el Ministerio de Salud y Protección Social y la Procuraduría General de la Nación, declaró la carencia actual de objeto por situación sobreviniente e instó a la accionada a no volver a incurrir en decisiones como las examinadas en el presente caso.

**Segundo:** Adicionar la sentencia dictada en primera instancia en esta acción constitucional, en el sentido de dejar sin efectos el ordinal segundo del auto del 27 de abril de 2021, mediante el cual se decretó la medida provisional de forma oficiosa, y las consideraciones allí efectuadas sobre el particular, de conformidad con la parte motiva de esta providencia.

**Tercero:** Notifíquese a las partes en la forma prevista en el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991. Contra la presente decisión no procede recurso alguno.

**Cuarto:** Remitir el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión, dentro de los diez (10) días siguientes a la ejecutoria de esta providencia.

**Quinto:** Efectuar las anotaciones correspondientes en el programa “SAMAI”.

La anterior providencia fue discutida y aprobada por la Subsección en la sesión de la fecha.

### **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ**  
***Firma electrónica***

**GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ**

***Firma electrónica***

**RAFAEL FRANCISCO SUÁREZ VARGAS**  
***Firma electrónica***

PCL

La anterior manifestación fue firmada electrónicamente. La autenticidad e integridad de su contenido pueden ser validadas escaneando el código QR que aparece a la derecha, o accediendo a la dirección <https://relatoria.consejodeestado.gov.co:8080/> donde deberá ingresar el código alfanumérico que aparece en el acto de notificación o comunicación.

