

República de Colombia

Rama Judicial del Poder Público



## **JUZGADO CUARENTA Y NUEVE CIVIL MUNICIPAL**

Bogotá, D.C., Treinta y uno (31) de mayo de Dos mil veintiuno (2021)

**ACCIÓN DE TUTELA No. 110014003049202100399 00**

**ACCIONANTE: DORA LUCIA BASTIDAS UBATÉ**

**ACCIONADO: CENTRAL UNITARIA DE TRABAJADORES (CUT), CONFEDERACIÓN NACIONAL DEL TRABAJO (CGT), CONFEDERACION DE TRABAJADORES DE COLOMBIA (CTC), CONFEDERACION DE PENSIONADOS DE COLOMBIA (CPC), FEDERACION COLOMBIANA DE TRABAJADORES DE LA EDUCACIÓN (FECODE), DIGNIDAD AGROPECUARIA, CRUZADA CAMIONERA.**

Se decide en sede de tutela el asunto del epígrafe.

### **I. ANTECEDENTES:**

1. La ciudadana **DORA LUCIA BASTIDAS UBATÉ** actuando en calidad de concejal de Bogotá, acudió a la acción de tutela bajo los lindes del canon 86 Superior, solicitando la protección a los derechos fundamentales a la vida, salud, seguridad alimentaria, los cuales afirma, están siendo vulnerados por las entidades accionadas, con base en la siguiente situación fáctica:

2. Manifiesta la peticionaria, que desde hace semanas se han venido presentado distintas manifestaciones y protestas en contra de trámites legislativos entre otros, dentro de los cuales han habido bloqueos a las vías de la ciudad, impidiendo el paso de ciudadanos e inclusive de personal médico, ambulancias, suministro de oxígeno medicinal, medicamentos etc.

3. Agrega, que estos excesos en el derecho a la protesta, han puesto en grave riesgo a la ciudadanía, pues la limitación al paso de ambulancias implica, “(...) *que algún ciudadano requiere en servicio médico por emergencia y su no atención generaría un riesgo para la salud y como es obvio en la mayoría de los casos la vida misma*”.

4. Asevera que si bien es cierto existen multiplicidad de personas que participan en estas protestas, es menester que los diferentes líderes, agremiaciones y manifestantes en general y los integrantes del comité del paro, promuevan el respecto al libre tránsito, por lo cual se requiere de manera urgente que se le ordene a los integrantes del “comité del paro” y las diferentes organizaciones ciudadanas, que en medio a su derecho de manifestarse “*no pueda impedir el paso de vehículos y personal que tenga relación con el servicio médico, el de suministros médicos, alimentos, combustibles y en general cualquier insumo o persona que incida en salvaguardar la salud, la seguridad alimentaria (...)*”

#### **A. PRETENSIONES:**

5. Solicita la accionante que se ordene a los accionados, que de manera inmediata realicen comunicados públicos y privados dirigidos a los manifestantes y demás participantes directos e indirectos de las protestas que se presentan en la actualidad, en los cuales se exija el libre tránsito de personal médico, vehículos de transporte de insumos médicos, ambulancias, transporte de alimentos y demás personas y vehículos destinados a bienes y servicios esenciales.

6. Que se ordene a los accionados que promuevan ante la Alcaldía de Bogotá un diálogo enfocado exclusivamente a acordar unas reglas mínimas de las protestas actuales en las que se establezca el libre tránsito de personal médico, vehículos de transporte de insumos médicos, ambulancias, transporte de alimentos y demás personas y vehículos destinados a bienes y servicios esenciales.

#### **B. ACTUACION SURTIDA EN ESTA INSTANCIA:**

7. Se avocó conocimiento de esta tutela el pasado veinte (20) de mayo de los corrientes, disponiéndose el requerimiento a las accionadas y concediéndoles un

término de dos (2) días para que ejercieran su derecho de defensa. Además, se dispuso la vinculación de la **ALCALDIA MAYOR DE BOGOTÁ** y la **PERSONERÍA DISTRITAL DE BOGOTÁ**.

8. Por auto adiado 24 de mayo de la presente anualidad, se admitió a la Organización **LAICOS POR COLOMBIA**, como coadyuvante del extremo accionante en el presente asunto, organización que a través de su representante legal solicitó que se acogieran favorablemente las pretensiones de la demanda tutelar, y se declare la protección inmediata de los derechos fundamentales alegados en este asunto.

Adicionalmente la organización coadyuvante solicita como medida provisional el embargo de las cuentas bancarias y bienes inmuebles, salarios, emolumentos u honorarios que perciban los representantes legales del comité del paro, con el fin de precaver los daños que padece la sociedad civil, solicitando igualmente la revocatoria del numeral 3º del auto admisorio de la tutela el cual negó las medidas provisionales solicitadas en el libelo rector del escrito tutelar.

9. Posteriormente los ciudadanos ALAN RAÚL BARRAGAN y SANDRA IDALIC PEÑALOZA SANTOS, presentaron escrito de coadyuvancia respecto a las pretensiones incoadas por la accionante.

### **C. RESPUESTAS DE LAS ENTIDADES ACCIONADAS Y VINCULADAS:**

10. La **CONFEDERACION DE PENSIONADOS DE COLOMBIA** a través de su representante legal, indica en síntesis, que se debe negar el amparo reclamado por improcedente, pues no ha vulnerado derecho fundamental alguno a la accionante, teniendo en cuenta que esa organización no ha realizado bloqueos a las vías de la capital ni ha impedido el tránsito de médicos o ambulancias como lo señala la accionante.

Agrega que, en ejercicio del derecho fundamental a la protesta, solamente se han limitado a hacer marchas pacíficas dentro del marco de la ley y la

constitución. Se pregunta la accionada, por qué antes del 28 de abril, la accionante obrando en calidad de concejal, no colocó esta tutela para garantizarle a los colombianos el derecho a la vida y la salud y hacer atendidos en debida forma por las EPS e IPS.

11. La **CRUZADA NACIONAL POR LA DIGNIDAD CAMIONERA** a través de su presidente, solicita se desestimen las pretensiones de esta acción constitucional, como quiera que no hace parte del comité del paro y en ningún momento ha declarado oficialmente bloqueos o acciones de hecho para impedir la libre movilidad de los diferentes actores del transporte.

12. La **CENTRAL UNITARIA DE TRABAJADORES – CUT** por medio de su presidente, señaló que no ha vulnerado los derechos fundamentales alegados por la parte actora, pues por su parte se ha cumplido a cabalidad con las exigencias y protocolos establecidos para ejercer el derecho a la protesta pacífica de los ciudadanos, en estricto cumplimiento de la providencia STC7641-2020 emitida por la Corte Suprema de Justicia y previniendo la propagación del COVID 19 con un protocolo de bioseguridad publicado días antes del paro del 28 de abril.

13. **LA FEDERACIÓN COLOMBIANA DE TRABAJADORES DE LA EDUCACIÓN-FECODE**, a través de su presidente y representante legal, manifestó que la presente acción constitucional resulta improcedente, dado que el ejercicio de la protesta pacífica adelantada, de ninguna manera resulta violatoria de los derechos fundamentales discutidos por la peticionaria.

Agregó, que dicha organización no ha incitado a los participantes de las manifestaciones a realizar actos de violencia o bloqueos a las vías de la ciudad, pues son conscientes de los límites fijados por la jurisprudencia y la ley, respecto de la protesta pacífica y por el contrario, dichas formas de mostrar inconformidad

deben observar los principios de necesidad, razonabilidad y proporcionalidad, a fin de no afectar en forma permanente otros derechos fundamentales.

14. La **PERSONERIA DE BOGOTÁ** a través de la Oficina Asesora Jurídica, señaló que no ha vulnerado derecho fundamental alguno en el marco de las protestas realizadas en esta ciudad, pues dicha entidad ha hecho presencia en los puestos de mando unificado, acompañando las manifestaciones, tratando de reducir la tensión que se genera entre los manifestantes y la Policía Nacional, recibiendo las quejas y denuncias presentadas por los afectados y remitiéndolas a las autoridades competentes para su solución.

15. La **ALCALDIA MAYOR DE BOGOTÁ** por intermedio de la Directora Distrital de Gestión Judicial, manifestó en resumen, que la presente acción de tutela resulta improcedente, como quiera que la peticionaria cuenta con otros mecanismos para hacer efectivos los derechos fundamentales aquí alegados, ya que la acción de tutela no fue constituida para discutir derechos colectivos, además, que no está legitimada para adelantar el presente trámite, dado que la solicitante no plantea amenaza o vulneración a sus derechos. Añade que, posiblemente los bloqueos en las vías de la ciudad por las manifestaciones del paro nacional estén afectando derechos colectivos como el espacio público. Sin embargo, la parte actora no acreditó una amenaza o vulneración hacía sus derechos fundamentales a la vida, salud y seguridad alimentaria por causa de estos hechos.

## **II. CONSIDERACIONES:**

### **COMPETENCIA:**

16. Este Juzgado es competente para conocer de la presente acción de tutela, de conformidad con las previsiones establecidas en el artículo 86 de la Constitución Política, artículo 37 del Decreto 2591 de 1991 y artículo 1º numeral 1º del Decreto 333 de 2021, modificatorio del Decreto 1069 de 2015.

### **PRESENTACION DEL CASO Y PROBLEMA JURÍDICO:**

17. La accionante solicitó la protección de los derechos fundamentales a la vida, salud y seguridad alimentaria, los cuales considera vulnerados por parte de los sindicatos, asociaciones y organizaciones accionadas en virtud a las manifestaciones y protestas públicas que se presentan en la actualidad con vías de hecho que exceden el derecho a la protesta, entre los cuales ha habido bloqueos en las vías de esta ciudad, impidiendo el paso de ciudadanos, personal médico, ambulancias, suministro de oxígeno medicinal, alimentos etc.

18. De acuerdo con la situación fáctica planteada, corresponde a este Juzgado, en primer lugar, determinar si en este caso, la protección constitucional incoada por la accionante es el mecanismo adecuado e idóneo para lograr el resguardo de los derechos invocados en favor de la ciudadanía en general, y en segundo término, dilucidar si las entidades accionadas tienen el deber legal y constitucional de conjurar las vías de hecho aducidas en la tutela como consecuencia de la convocatoria al paro nacional.

#### **PROCEDIBILIDAD DE LA ACCION DE TUTELA:**

19. Prevé el artículo 86 de la Constitución Nacional que *"Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe en su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública..."*

20. Su naturaleza especialísima conlleva a una característica de subsidiaridad, por ende, ante la existencia de otros mecanismos de carácter legal o administrativos, es necesario hacer uso de estos, so pena de declararse la improcedencia del amparo tutelar; regla que encuentra excepción solamente ante la existencia de un perjuicio irremediable, o la incapacidad de los mecanismos principales para la protección perseguida de los derechos.

21. En este evento, *ab-initio*, se vislumbra tanto de la naturaleza de las pretensiones como de los hechos narrados que, la parte accionante pretende el resguardo de los derechos fundamentales invocados, en favor de un conglomerado social abstracto e indeterminado – todos los habitantes de la ciudad de Bogotá – los cuales se han visto afectados por los bloqueos realizados por los manifestantes de la protesta social. Esta circunstancia por si sola hace improcedente su protección a través de esta acción, por cuanto no se encuentran determinados e identificados plenamente los titulares de tales derechos.

22. De modo que, realmente lo reclamado por la promotora de esta tutela no es otra cosa que la protección colectiva de derechos, por cuanto no se logró individualizar a los sujetos afectados por los bloqueos a las vías públicas, ni mucho menos se acreditó un nexo próximo, inmediato o directo de causalidad entre estos hechos y la vulneración concreta, cierta y determinada de garantías *ius fundamentales* respecto de alguna persona en particular, ya sea de la propia accionante o de algún sujeto de derecho representado por ésta.

En esta medida, la protección constitucional incoada no resulta procedente a través de este resguardo constitucional de carácter residual, pues como lo ha indicado la Corte Constitucional en Sentencia T-517 de 2011, “(...) *La protección de un derecho fundamental cuya causa de afectación es generalizada o común para muchas personas afectadas, que pueda reconocerse como un derecho colectivo, sólo es posible cuando se demuestra la afectación individual o subjetiva del derecho. Dicho de otro modo, la existencia de un derecho colectivo que pueda protegerse por vía de acción popular no excluye la procedencia de la acción de tutela cuando se prueba, de manera concreta y cierta, la afectación de un derecho subjetivo, puesto que, “en el proceso de tutela debe probarse la existencia de un daño o amenaza concreta de derecho fundamental, la acción y omisión de una autoridad pública o de un particular que afecte tanto los derechos colectivos como fundamentales de una persona o grupo de personas, y un nexo causal o vínculo, cierta e indudablemente establecido, entre uno y otro elemento, pues de lo contrario no procede la acción de tutela”*

23. Frente a este panorama, la Corte Constitucional, ha señalado unas reglas de ponderación como criterio auxiliar que el juez debe tener en cuenta, para conceder excepcionalmente el amparo de derechos colectivos a través de una acción de tutela. En efecto, en la Sentencia T-420 de 2018, dicha Corporación hace alusión a varios criterios que permiten establecer la procedencia excepcional de esta clase de acciones, indicando como esenciales entre otros, **(i)** que exista conexidad entre la vulneración del derecho colectivo y la violación o amenaza de un derecho fundamental, de tal forma que el daño o amenaza del mencionado derecho sea consecuencia inmediata y directa de la perturbación del derecho colectivo, **(ii)** que el demandante debe ser la persona directa o realmente afectada en su derecho fundamental, pues la acción de tutela es de carácter subjetivo, **(iii)** que la vulneración o la amenaza del derecho fundamental debe estar plenamente acreditada.

En este particular evento, no están abonados los anteriores presupuestos para conceder a través de este mecanismo el resguardo constitucional solicitado, por cuanto la gestora no logró demostrar que con ocasión a los bloqueos en las vías que detalla en su escrito tutelar, haya sufrido en forma concreta, cierta y directa un menoscabo o vulneración a alguno de los derechos fundamentales que invoca, tales como la vida, la salud y su seguridad alimentaria. No existe en el plenario ningún elemento de juicio que así lo indique.

24. Ahora bien, si la accionante solicitó, como en efecto lo hizo, la protección de derechos de toda una colectividad de personas afectadas por las protestas sociales que se vienen actualmente presentado, la acción de tutela no es precisamente el instrumento jurídico idóneo para lograr esas aspiraciones, emergiendo en su lugar la acción popular consagrada en el artículo 88 de la Constitución Política y desarrollada en la Ley 472 de 1998, como la llamada a defender y proteger los derechos e intereses colectivos, entre los que se encuentran el goce del espacio público, la utilización y defensa de los bienes de uso público, la seguridad y salubridad pública, el acceso a una infraestructura de servicios que



garanticen la salubridad pública y el derecho a la seguridad (literales d, g, h, l del artículo 4º de la Ley 472 de 1998).

25. Corolario de lo anterior, el despacho estima que ante la existencia de otro medio de defensa – la acción popular – la cual es idónea para garantizar los derechos e intereses colectivos ínsitos en el presente amparo constitucional, en principio la tutela no se torna como el instrumento jurídico adecuado para lograr la protección incoada, máxime si se tiene en cuenta que, justamente una de las causales de improcedencia de la tutela, se tipifica cuando se utiliza para lograr la protección de un derecho o interés colectivo (artículo 6º Decreto 2591 de 1991).

### **DE LA RESPONSABILIDAD DE LAS ASOCIACIONES Y SINDICATOS ACCIONADOS FRENTE A LOS BLOQUEOS DE LAS VÍAS PÚBLICAS:**

26. El juzgado no desconoce de manera alguna – por cuanto es un hecho notorio – y además se evidencia del abundante caudal probatorio aportado tanto por la accionante como por los coadyuvantes que, en virtud de las jornadas de protesta social se han presentado paralelamente actos vandálicos que han afectado el orden público, la paz y la tranquilidad ciudadana, sin embargo, al margen de estas reprochables acciones, pretender que a través de este resguardo constitucional de carácter residual, se ordene a los representantes de los sindicatos y asociaciones gremiales que hacen parte del comité del paro, que procedan a emitir órdenes para que cesen estos actos, no resulta una herramienta jurídica eficaz para detener los efectos nocivos de los mismos, más aún si se tiene en cuenta que no existe evidencia ni elemento suasorio alguno que lleve a la convicción y certeza que, los ejecutores materiales de los mismos estén al mando de las asociaciones aquí convocadas.

Y es que los entes tutelados, sólo representan los intereses de sus asociados y agremiados, luego es al interior de esas organizaciones que ellos pueden emitir con efectos vinculantes u orientadores, circulares, memorandos,

comunicaciones o directrices, de manera que su vocería mal puede desbordar sus límites legales para hacerse extensiva a todo el conglomerado social y particularmente a esos sujetos que aprovechando la coyuntura social y política que vive el país, proceden por las vías de hecho a realizar bloqueos entorpeciendo el libre tránsito de personas y vehículos. Ese anhelo de convivencia pacífica y de paz no se logra a través de la tutela.

27. No existe evidencia alguna en concreto que las personas que están bloqueando las vías públicas y que han realizado actos vandálicos lo hagan siguiendo directrices y órdenes directas de los representantes de los entes accionados, de ahí que si a manera de hipótesis discursiva se aceptará que a través de esta acción se pudieran conjurar tales actos con el simple requerimiento que los sindicatos y asociaciones encausadas hagan a los sujetos que los realizan, entonces, por este mismo camino se llegaría a presumir impropiamente que, quien tendría la obligación constitucional de reprimirlos fueran estas organizaciones privadas, lo cual resulta insostenible de afirmar pues se estaría sustituyendo al Estado de Derecho, habida cuenta que los hechos que relata la accionante, tienen una connotación de tal magnitud que se arraigan en la órbita del orden público, y como tal, el marco de acción en este caso, no está bajo la responsabilidad o direccionamiento de los entes particulares aquí entutelados, por cuanto quien tiene el deber constitucional de garantizarlo – el orden público – no es otro que el Estado a través de las autoridades públicas, con el fin de preservar el valor y fin esencial del mismo, cual es la convivencia pacífica (artículos 1 y 2 de la Constitución Política). De ahí que tampoco la tutela se abre paso para tales fines.

Ahora, si se llegara a comprobar que los actos vandálicos cuestionados, hubiesen sido ejecutados por órdenes de las directivas de las organizaciones aquí encausadas, entonces, el competente para investigar y juzgar estos delitos correspondería a las autoridades públicas instituidas por la Constitución Nacional para tales efectos.

## **RESPECTO A LAS PETICIONES DE LOS COADYUVANTES DE LA ACCION:**

28. La organización Laicos por Colombia, en calidad de coadyuvante, solicita la revocatoria del numeral 3º del auto admisorio de la tutela el cual negó la medida provisional solicitada en la medida que no se cumplían los presupuestos contemplados en el artículo 7º del Decreto 2591 de 1991. A este respecto, debe decirse que, siendo la tutela un procedimiento preferente y sumario, por su propia naturaleza no admite la interposición de recursos de reposición al interior de su procedimiento, conforme lo ha señalado la Corte Constitucional. En efecto, dicha Colegiatura, en auto 228 de 2003, indicó que, (...) *El Decreto 2591 de 1991 reglamenta los recursos que las partes pueden interponer en el trámite de la acción de tutela. Esta normativa solamente consagra en su artículo 31, la impugnación contra el fallo de primera instancia, y en el artículo 52 la consulta del auto que impone una sanción por desacato al fallo de tutela*".

De manera que, en el trámite de esta acción, sólo es viable la impugnación al fallo, no siendo permitido la interposición de recursos de reposición, y así lo ha reiterado la Corte Constitucional en auto 287 de 2010, en el cual se indicó que, (...) *En lo atinente a las medidas provisionales, el artículo 7 del Decreto 2591 de 1991 regula la materia sin consagrar ningún recurso contra la providencia*". Atendiendo lo anterior, el juzgado se abstendrá de resolver el recurso de reposición interpuesto por la entidad coadyuvante, por tonarse improcedente en esta clase de procesos constitucionales.

29. También solicita la Organización Laicos por Colombia que, se ordene el embargo de las cuentas bancarias y bienes inmuebles, salarios, emolumentos y

honorarios que perciban los representantes legales del comité del paro, con el fin de precaver los daños que padece la sociedad civil con ocasión a los bloqueos de las vías públicas. Sin lugar a dudas, esta petición es totalmente extraña y ajena a los fines de la acción de tutela, la cual no se puede convertir en un proceso ejecutivo u ordinario, por ende, se denegarán dichas pretensiones.

### **III. DECISIÓN:**

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Cuarenta y Nueve (49) Civil Municipal de Bogotá D. C., administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Constitución y la ley,

### **RESUELVE:**

**PRIMERO. NEGAR POR IMPROCEDENTE** la solicitud del amparo constitucional formulada por DORA LUCIA BASTIDAS UBATÉ en contra de CENTRAL UNITARIA DE TRABAJADORES, CONFEDERACION NACIONAL DEL TRABAJO, CONFEDERACION DE TRABAJADORES DE COLOMBIA, CONFEDERACION DE PENSIONADOS DE COLOMBIA, CONFEDERACION COLOMBIANA DE TRABAJADORES DE LA EDUCACION, DIGNIDAD AGROPECUARIA Y CRUZADA CAMIONERA, conforme a los argumentos expuestos en la parte considerativa de este fallo.

**SEGUNDO. NOTIFICAR** por el medio más expedito esta decisión a todos los interesados. Por secretaría líbrense las comunicaciones pertinentes y remítase copia del presente fallo a las accionadas.

**TERCERO.** En el evento de no impugnarse, remítase el expediente en el término legal a la Corte Constitucional para su eventual revisión. (Art. 31 inc. 2º Dcto. 2591/91).

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,**

EL JUEZ,

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Néstor León Camelo', with a stylized flourish at the end.

**NÉSTOR LEÓN CAMELO**

