



AUTO INTERLOCUTORIO No. 260

Popayán, cuatro (04) de Abril de dos mil diecinueve (2019).

REF: ACCIÓN DE TUTELA

Demandantes: CARLOS JORGE COLLAZOS ALARCÓN ALEJANDRO CERÓN PERDOMO, ALEJANDRO ZÚÑIGA BOLÍVAR, LUIS EDUARDO PENAGOS TAFURT, JUAN DAVID DELGADO ECHEVERRI, LILIA EUGENIA CUÉLLAR ESCOBAR y OLGA JIMENA DELGADO LÓPEZ y OTROS

Demandados: CONSEJO REGIONAL INDÍGENA DEL CAUCA "CRIC", ORGANIZACIÓN NACIONAL INDÍGENA DE COLOMBIA "ONIC"; MINISTERIO DEL INTERIOR, NACIÓN – MINISTERIO DE DEFENSA - EJÉRCITO NACIONAL, NACIÓN – MINISTERIO DE DEFENSA - POLICÍA NACIONAL, MUNICIPIO DE SANTANDER DE QUILICHAO, MUNICIPIO DE CALDONO, MUNICIPIO DE PURACÉ, MUNICIPIO DE CAJIBÍO, MUNICIPIO DE PIENDAMÓ, MUNICIPIO DE SUÁREZ; MUNICIPIO DE ROSAS y DEPARTAMENTO DEL CAUCA.
RAD. 1900131050022019007300

Teniendo en cuenta la acción aquí propuesta y en razón de la competencia para conocer de las acciones de tutela que se lleven a cabo con jurisdicción en el lugar donde ocurriere la violación que motiva la presente solicitud (Artículo 37 del Decreto 2591 de 1991), el Juzgado procederá a ordenar su admisión y a enterar a las partes de lo aquí previsto (Artículo 16 ibídem).

Respecto de la medida provisional solicitada consistente en ordenar el retiro inmediato de las personas que están bloqueando las vías públicas del Departamento del Cauca, así como ordenar a las autoridades públicas accionadas tomar acciones inmediatas para el restablecimiento del orden público y la libre y segura movilidad por las vías del Departamento, o las que estime el pertinentes para la protección de los derechos fundamentales invocados, el despacho accederá a su decreto, pero no en la forma como lo reclama la parte accionante. Sustenta la medida cautelar las siguientes razones de orden constitucional y legal:

El Decreto 297 de 1991 sobre las medidas provisionales consagra en el artículo 7:

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

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

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

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



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

Ha señalado la Corte Constitucional¹ que las medidas provisionales tiene como fin: i) proteger los derechos de los demandantes con el fin de impedir que un eventual amparo se torne ilusorio; ii) salvaguardar los derechos fundamentales que se encuentran en discusión o en amenaza de vulneración; y iii) evitar que se produzcan otros daños como consecuencia de los hechos objeto de análisis en el proceso, perjuicios que no se circunscriben a los que pueda sufrir el demandante, por lo que otorga facultades al juez para “ordenar lo que considere procedente” con arreglo a estos fines (inciso 2º del artículo transcrito).

Ahora bien, la medidas provisionales que adopte el Juez, deben ser razonadas, sopesadas y proporcionadas a la situación planteada, es decir que cuentan con restricciones, debido a que la discrecionalidad que entraña su ejercicio no implica un poder arbitrario u omnimodo, toda vez que tomar decisiones desproporcionadas podría conllevar a la vulneración o desprotección de derechos de orden constitucional.

Lo anterior permite colegir, que el juez se encuentra facultado para decretar las medidas cautelares que considere pertinentes y en relación con las peticiones de las mismas, podrá modular y determinar las ordenes que considere procedentes para el caso en concreto.

1. Es un hecho notorio el taponamiento de la vía panamericana por parte de algunos grupos indígenas en el Departamento del Cauca que impide la movilidad de la población en el sur del país, situación anómala que ya completa más de 25 días, como es de público conocimiento a nivel nacional.

2. La Corte Constitucional respecto al derecho fundamental de locomoción en sentencia T-125 de 2017 refirió:

*“El artículo 24 de la Carta Política reconoce el derecho de todos los colombianos a **“circular libremente por el territorio nacional, a entrar y salir de él, y a permanecer y residenciarse en Colombia”**. La libertad de locomoción o de circulación involucra, justamente, la posibilidad de desplazarse con libertad, con las restricciones que, por disposición del texto constitucional, sean contempladas por vía de ley.*

*Esta corporación advirtió desde sus inicios que el carácter fundamental del derecho a la libre locomoción tiene que ver, justamente, con que alude a la libertad **“cuyo sentido más elemental radica en la posibilidad de transitar o desplazarse de un lugar a otro dentro del territorio del propio país, especialmente si se trata de las vías y los espacios públicos”**. La Sentencia T-518 de 1992[22] advirtió que la libertad de locomoción está consagrada en varios convenios y pactos internacionales[23] y que su carácter no es absoluto, pues se trata de un derecho susceptible de las restricciones que imponga el legislador”.*

Precisamente en su providencia la Corte Constitucional cita el art. 13 de la Declaración de los Derechos Humanos (Naciones Unidas, 1948) que prescribe:

“Artículo 13.

¹ Sentencia T-103/18



1. **Toda persona tiene derecho a circular libremente** y a elegir su residencia en el territorio de un Estado.
2. Toda persona tiene derecho a salir de cualquier país, incluso del propio, y a regresar a su país”.

Así mismo el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos adoptado por nuestro país mediante ley 74 de 1968 en su art. 12 refiere

“Toda persona que se halle legalmente en el territorio de un Estado tendrá derecho a circular libremente por él y a escoger libremente en él su residencia.

2. Toda persona tendrá derecho a salir libremente de cualquier país, incluso del propio.

3. Los derechos antes mencionados no podrán ser objeto de restricciones salvo cuando éstas se hallen previstas en la ley, sean necesarias para proteger la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de terceros, y sean compatibles con los demás derechos reconocidos en el presente Pacto.

4. Nadie podrá ser arbitrariamente privado del derecho a entrar en su propio país”.

La Convención Americana sobre Derechos Humanos dispone en su artículo 22, lo siguiente:

“Derecho de Circulación y de Residencia

1. Toda persona que se halle legalmente en el territorio de un Estado tiene derecho a circular por el mismo y, a residir en él con sujeción a las disposiciones legales.

2. Toda persona tiene derecho a salir libremente de cualquier país, inclusive del propio.

3. El ejercicio de los derechos anteriores no puede ser restringido sino en virtud de una ley, en la medida indispensable en una sociedad democrática, para prevenir infracciones penales o para proteger la seguridad nacional, la seguridad o el orden públicos, la moral o la salud públicas o los derechos y libertades de los demás.

4. El ejercicio de los derechos reconocidos en el inciso 1 puede asimismo ser restringido por la ley, en zonas determinadas, por razones de interés público”.

3. No hay duda del carácter fundamental del derecho a libre circulación, reconocido por estándares internacionales cuya limitación o restricción en nuestro país solo corresponde a la ley. En sentencia T 202 de 2013 la misma Corte Constitucional refirió:

*“En síntesis, el derecho a la libre circulación y residencia es una libertad fundamental reconocida por los instrumentos internacionales y por sus mismos organismos intérpretes, que impone a los Estados una obligación, en principio, de abstención, en el sentido en que debe garantizar el libre y goce efectivo de **transitar por donde se desee, pero también implica por parte de las autoridades estatales un obligación positiva, la cual se***



traduce en asegurar las condiciones dignas para transitar sin ser objeto de amenazas u hostigamientos arbitrarios de terceros o de los mismos agentes estatales. No obstante, no se trata de una libertad absoluta, pues puede ser restringida, siempre y cuando la medida cumpla con los requisitos de legalidad, necesidad y proporcionalidad”.

4. Tal como se refiere en el escrito de tutela, la restricción a la libre movilidad tiene como trasfondo el “incumplimiento” que aducen las comunidades de los acuerdos alcanzados en cada oportunidad con el Gobierno Nacional, generando de manera notoria, tensión con el derecho fundamental a la libre movilidad y circulación de quienes no hacen parte de la protesta ejercida por algunas comunidades indígenas. Precisamente la Corte Constitucional en sentencia C-009-2018 al respecto señala:

“En este punto, se debe resaltar que el artículo 37 de la Constitución somete la protección de estos derechos en la esfera pública a condiciones pacíficas, lo cual excluye su ejercicio a través de medios violentos. Así, además de los mencionados elementos que son aplicables al artículo 37 de la Constitución (subjeto, temporal, finalístico y real), el ejercicio de estos derechos solo se permite en esas condiciones. En concordancia, cabe enfatizar en que el elemento finalístico reseñado, exige la **licitud del objetivo de la reunión o manifestación, lo cual refuerza la condición de que los derechos se ejerzan de forma pacífica. Tal condición constituye un presupuesto del goce de estos derechos que implica que la violencia, sin importar en qué momento se produzca, si como un exceso a lo que comenzó en términos pacíficos o como el objetivo de una manifestación particular, escapa de la garantía de los derechos, al salirse de su contorno material.**

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

“El accionante afirma que las normas cuestionadas terminan por reprimir la protesta social. No obstante, sólo la **protesta social pacífica goza de protección constitucional. Las manifestaciones violentas no están protegidas ni siquiera prima facie por la Constitución. Y los artículos 44 y 45 (parcial) de la Ley 1453 de 2011 tienen esa orientación. Así, el artículo 44 excluye la tipicidad de las movilizaciones realizadas, con previo aviso, en el marco del orden constitucional vigente (concretamente, el artículo 37 de la Constitución Política). El artículo 45 dice que es típico de perturbación en el servicio de transporte público, colectivo u oficial, el comportamiento de quien “por cualquier medio ilícito” imposibilite la circulación. Recurrir a medios ilícitos, que conllevan violencia, sustrae en principio los comportamientos resultantes, del ámbito de protección del derecho a la manifestación” (subraya añadida).**

Así pues, es claro que los derechos contemplados en el artículo 37 tienen un contorno material del cual no solo escapan los objetivos ilícitos, sino además las manifestaciones o reuniones violentas y, por lo tanto, es posible establecer como delitos la obstrucción de las vías y la perturbación en el servicio de transporte público sin que ello implique un límite al ejercicio de los mencionados derechos, al suceder en esferas completamente



diferenciables. Aquí vale resaltar el hecho de que el que una manifestación pacífica obstruya las vías públicas o limite la circulación por algún lugar en razón a la ocupación de un espacio público no configura la tipicidad del delito, pues el objetivo de la misma no es obstruir las vías, sino comunicar una idea, lo cual se lleva a cabo en el marco de una reglamentación, aun cuando tenga el anterior efecto de manera temporal.

Muchas veces el ejercicio de estos derechos es un mecanismo de la protesta, la cual busca irrumpir en la cotidianidad para manifestar una idea acerca de un elemento de la vida en sociedad y "tiene como función democrática llamar la atención de las autoridades y de la opinión pública sobre una problemática específica y sobre las necesidades [de] ciertos sectores, en general minoritarios, para que sean tenidos en cuenta por las autoridades"[121]. **Sin embargo, tal ejercicio no puede paralizar el desarrollo normal de las actividades en comunidad. Lo anterior, en tanto, el derecho a protestar o a manifestarse públicamente no puede anular los derechos de las personas que no están en esa manifestación, aunque momentáneamente sí se les limiten algunos.**

(...)

La Sentencia C-742 de 2012 también precisó que la protección de la protesta como manifestación del derecho a la libertad de expresión colectiva imponía al Legislador el deber de garantizar el acceso a foros públicos, para lo cual este último debía establecer de forma expresa las garantías para su ejercicio. De tal forma, señaló que la Constitución había autorizado al Legislador para determinar los términos del ejercicio del derecho, para lo cual, por ejemplo, había reglamentado los casos en que era necesario el aviso, con el objetivo de que se previeran las medidas para que el ejercicio del mismo "no afecte de manera significativa el desarrollo normal de las actividades urbanas, se asegure la circulación, los derechos de quienes no participan en la manifestación pública y se promueva la tolerancia". **Por último, recalcó el rechazo contemplado en la Constitución a las manifestaciones violentas y la existencia de diversos medios legítimos para expresar las inconformidades[122].**

5. En esta sentencia de constitucionalidad, refiere además la Corte Constitucional:

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

Desde tal perspectiva, es evidente que el ejercicio de los derechos a la reunión y manifestación pública y pacífica, al tener lugar en el espacio público, inciden en los derechos y deberes de otros ciudadanos y en la posibilidad de su uso de los bienes públicos. **Luego, aun cuando la protección a esta libertad es amplia, de su ejercicio no se puede desencadenar un desequilibrio irrazonable en relación con los derechos de terceros, la seguridad ciudadana y el orden público[124] ni puede significar un bloqueo absoluto de la vida en sociedad. No**



obstante, se debe recordar que estas posibles tensiones deben abordarse desde la razonabilidad y la proporcionalidad”

6. La jurisprudencia constitucional admite que necesariamente el ejercicio de los derechos a la reunión y a la manifestación pública y pacífica implica la variación de las condiciones regulares del espacio público o privado, razón por la cual se pueden presentar tensiones con otros derechos fundamentales, como por ejemplo, el de libre circulación.

7. En el caso que no ocupa, indiscutiblemente este derecho fundamental protegido por instrumentos internacionales de derechos humanos, se ha visto sensiblemente afectado de manera prolongada, pues luego de 25 días no es posible hablar de una temporalidad en su afectación, sin que se vislumbren al momento de proferir esta medida cautelar, soluciones a corto plazo.

8. Es notorio e innegable que la manifestación pública que tiene bloqueada la principal vía que comunica esta parte del país con el resto, así como otras secundarias, ha limitado no solo la movilidad vía terrestre, sino además el ingreso de alimentos, combustible, el traslado de pacientes a la ciudad de Cali, entre otros, que además afectan otros derechos fundamentales como la salud y la vida. Lo anterior hace impostergable, adoptar de manera razonable y ponderada, una medida cautelar dentro del trámite de esta acción constitucional, dada la gravedad de la situación y del riesgo inminente de que la única vía que sirve de corredor humanitario, esto es, Piendamó-Morales-Suárez y Santander de Quilichao, sea igualmente objeto de bloqueo, lo que a todas luces agravaría aún más el daño que se está causando a los derechos fundamentales de la población que no está involucrada, pues se itera, tal como lo ha referido la jurisprudencia constitucional, si bien el derecho de reunión y la manifestación pública y pacífica cuentan con protección constitucional **“de su ejercicio no se puede desencadenar un desequilibrio irrazonable en relación con los derechos de terceros, la seguridad ciudadana y el orden público ni puede significar un bloqueo absoluto de la vida en sociedad”**.

9. Para estos efectos se ordenará, como medida cautelar, que el Consejo Regional Indígena Del Cauca “Cric”, la Organización Nacional Indígena de Colombia “Onic” y demás organizaciones sociales que hacen parte de la denominada **“Minga por la Defensa de la Vida, el territorio, la democracia, la justicia y la paz”** se abstengan de ejecutar toda vía de hecho que afecte o constituya el bloqueo de la vía Piendamó-Morales-Suárez y Santander de Quilichao o impida el derecho fundamental de la libre circulación o movilidad por el único corredor humanitario con que cuenta en este momento esta parte del país ante el bloqueo de la vía panamericana.

En este caso la autoridad pública, representada por la Nación - Ministerio del Interior, Ministerio de Defensa - Ejército Nacional y Policía Nacional, así como los municipios de Popayán, Santander de Quilichao, Piendamó y Suárez deberán de manera coordinada y de acuerdo a sus competencias constitucionales y legales garantizar la libre circulación por esa vía, incluido el adecuado mantenimiento, hasta tanto se resuelva la situación de bloqueo de la vía panamericana.

Por lo expuesto, el Juzgado Segundo Laboral del Circuito de Popayán,

RESUELVE:

PRIMERO: ADMITIR la acción de tutela presentada por el Dr. CARLOS JORGE COLLAZOS ALARCÓN a nombre propio que se identifica con CC # 80.134.339 de Bogotá D.C. y como apoderado judicial de ALEJANDRO CERÓN PERDOMO que



se identifica con CC # 81.715.579 de Bogotá D.C., ALEJANDRO ZÚÑIGA BOLÍVAR que se identifica con CC # 1.061.697.489 de Popayán, LUIS EDUARDO PENAGOS TAFURT, que se identifica con CC # 10.544.299 de Popayán, JUAN DAVID DELGADO ECHEVERRI, que se identifica con CC # 10.549.754 de Popayán, LILIA EUGENIA CUÉLLAR ESCOBAR, que se identifica con CC # 34.552.459 de Popayán y OLGA JIMENA DELGADO LÓPEZ, que se identifica con CC # 34.532.622 de Popayán.

SEGUNDO: Vincular a la presente acción constitucional al MUNICIPIO DE POPAYAN.

TERCERO. LIBRAR oficio con destino al CONSEJO REGIONAL INDÍGENA DEL CAUCA "CRIC", ORGANIZACIÓN NACIONAL INDÍGENA DE COLOMBIA "ONIC"; MINISTERIO DEL INTERIOR, NACIÓN – MINISTERIO DE DEFENSA - EJÉRCITO NACIONAL, NACIÓN – MINISTERIO DE DEFENSA - POLICÍA NACIONAL, MUNICIPIO DE SANTANDER DE QUILICHAO, MUNICIPIO DE CALDONO, MUNICIPIO DE PURACÉ, MUNICIPIO DE CAJIBÍO, MUNICIPIO DE PIENDAMÓ, MUNICIPIO DE SUÁREZ; MUNICIPIO DE ROSAS, MUNICIPIO DE POPAYAN y DEPARTAMENTO DEL CAUCA, para que en el término perentorio de dos (2) días contados a partir del recibo de la correspondiente comunicación, alleguen informe sobre los hechos que motivan la presente demanda.

CUARTO: ORDENAR como **MEDIDA CAUTELAR** que el Consejo Regional Indígena Del Cauca "Cric", la Organización Nacional Indígena de Colombia "Onic" y demás organizaciones sociales que hacen parte de la denominada "Minga por la Defensa de la Vida, el territorio, la democracia, la justicia y la paz" se abstengan de ejecutar toda vía de hecho que afecte o constituya el bloqueo de la vía Popayán- Piendamó-Morales-Suarez y Santander de Quilichao o impida el derecho fundamental de la libre circulación o movilidad por el único corredor humanitario con que cuenta en este momento esta parte del país ante el bloqueo de la vía panamericana.

En este caso la autoridad pública, representada por la Nación - Ministerio del Interior, Ministerio de Defensa - Ejército Nacional y Policía Nacional, así como los municipios de Popayán, Santander de Quilichao, Piendamó y Suárez deberán de manera coordinada y de acuerdo a sus competencias constitucionales y legales garantizar la libre circulación por esa vía, incluido su adecuado mantenimiento, hasta tanto se resuelva la situación de bloqueo de la vía panamericana.

QUINTO: NOTIFICAR por el medio más idóneo a los interesados el contenido de este proveído adjuntado copia de la demanda y anexos.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

El Juez,


GUSTAVO ADOLFO PAZOS MARIN

FLM