



**CONSEJO DE ESTADO  
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO  
SECCIÓN PRIMERA**

**Bogotá D.C., veinticuatro (24) de mayo de dos mil veintiuno (2021)**

**Referencia:** Acción de tutela  
**Expediente:** 11001-03-15-000-2021-02469-00  
**Accionante:** Centro Comercial los Héroes y Nohra Tabares, Pedro Orlando Rico Galindo y Pablo Llinàs Villa.  
**Accionado:** Presidencia de la República, Policía Nacional, Alcaldía de Bogotá.

**AUTO QUE ADMITE ACCIÓN DE TUTELA Y DECRETA MEDIDA PROVISIONAL**

---

1. El señor Jaime Carmona Aristizábal, en su calidad de representante legal del Centro Comercial los Héroes P.H., y los ciudadanos Nohra Tabares, Pedro Orlando Rico Galindo, en su condición de propietarios de los establecimientos de comercio (la cocina de Eva y ella SI S.A.S.), y el señor Pablo Llinàs Villa, en calidad de administrador de los locales comerciales (empanadas típicas y pizza pisa), establecimientos que funcionan en el centro comercial citado, interpusieron acción de tutela en contra del Presidente de la República, la Alcaldesa de Bogotá y la Policía Nacional, por considerar vulnerados sus derechos fundamentales al mínimo vital, a la dignidad humana, a la vida e integridad, a la seguridad y propiedad privada, presuntamente vulnerados por los accionados.

2. Indicó como pretensiones las siguientes:

**“PRIMERO: Ordenar al Presidente de la República, Dr. Iván Duque Márquez que a partir de la fecha, ordene a la fuerza pública como a las autoridades administrativas del Distrito Capital, la adopción de medidas de prevención y protección sobre los establecimientos comerciales y empresariales del centro comercial los Héroes y sus alrededores, particularmente en las zonas donde se han presentado concentraciones y marchas.**

**SEGUNDO: Ordenar a la Alcaldesa de Bogotá, Dra. Claudia Nayibe López, que de manera inmediata, en el marco de sus competencias como primera autoridad de policía del municipio, disponga de un plan de protección con acompañamiento de la fuerza pública, sobre los establecimientos comerciales y empresariales del Centro Comercial los Héroes y sus alrededores.**

**TERCERO: Ordenar a la Policía Nacional para que, de manera inmediata y de conformidad con su organización en la ciudad de Bogotá dirija planes de protección y prevención de daños sobre los establecimientos comerciales y empresariales del Centro Comercial los Héroes y sus alrededores.”**



### 3. Relató como fundamentos fácticos de la tutela los siguientes:

3.1 Señalaron que, con ocasión a las reformas (por ejemplo, la tributaria) presentadas por el Gobierno Nacional, algunos sectores sociales expresaron su desacuerdo y por ello convocaron al paro nacional, el cual inicio el 28 de abril de 2021.

3.2. Manifestaron que el sector de los héroes ha sido uno de los puntos de concentración de los manifestantes, con más de 6.000 personas reunidas, lo cual ha conllevado a que el centro comercial se vea afectado. Ha debido cerrar la mayoría de los establecimientos de comercio que allí funcionan, generando una disminución de las ganancias del 90%. Asimismo, los locales del centro del comercial, como la fachada, han sido objeto de actos vandálicos por parte de terceros que participan de las manifestaciones.

3.3. Indicaron que, en el año 2020, algunos trabajadores y comerciantes del centro comercial presentaron acción de tutela con el fin de que le fueran amparados los derechos fundamentales al trabajo, la vida digna y la propiedad privada, la cual tenía como finalidad ordenar a las entidades demandadas disponer de un esquema de seguridad particular y específico, así como un grupo de investigación que permitiera prevenir y judicializar los actos vandálicos desarrollados en contra del edificio centro comercial los héroes durante las protestas sociales. Amparo que fue negado mediante sentencia del 21 de enero de 2021, proferida por el Juzgado 19 de Familia de Bogotá.

### 4. De la solicitud de medidas provisionales en la acción de tutela

La parte actora solicitó como medidas provisionales las siguientes:

*“1) **Ordenar al Presidente de la Republica, Dr. Iván Duque Márquez** que a partir de la fecha, ordene tanto a la fuerza pública como a las autoridades administrativas del Distrito Capital, la adopción de medidas de prevención y protección sobre los establecimientos comerciales y empresariales del Centro Comercial los Héroes y sus alrededores, particularmente en las zonas que se han presentado concentraciones y marchas.*

*2) **Ordenar a la Alcaldesa de Bogotá, Dra. Claudia Nayibe López,** que, de manera inmediata, en el marco de sus competencias como primera autoridad de policía del municipio, disponga de un plan de protección con acompañamiento de la fuerza pública, sobre los establecimientos comerciales y empresariales del Centro Comercial los Héroes y sus alrededores.*

*3) **Ordenar a la Policía Nacional** para que, de manera inmediata, y de conformidad con su organización en la ciudad de Bogotá, dirija planes de protección y prevención de daños sobre los establecimientos comerciales y empresariales del Centro comercial los héroes y sus alrededores”.*

En relación con la medida provisional solicitada, el Despacho considera que ésta no es procedente en los términos solicitados por el actor, por los siguientes motivos:



De conformidad con el artículo 7 del Decreto 2591 de 1991, cuando el juez lo considere **necesario y urgente**, para proteger el derecho fundamental presuntamente afectado podrá ordenar medidas provisionales.

En relación con el alcance de las competencias del juez de tutela para decretar medidas provisionales, la Corte Constitucional ha precisado que éstas resultan procedentes: (i) cuando son necesarias para evitar que la amenaza contra el derecho fundamental se convierta en una violación del mismo, o (ii) cuando habiéndose constatado la existencia de una violación, su suspensión sea necesaria para precaver que la violación se torne más gravosa<sup>1</sup>.

En relación con el supuesto de necesidad se observa que, como quiera que actualmente el Presidente de la República y la alcaldesa Distrital tienen las competencias para adoptar las medidas necesarias para mantener el orden público en los entes territoriales, específicamente las dispuestas en el Código Nacional de Policía -Ley 1801 de 2016, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 003 del 5 de enero de 2021, mediante el cual se establecieron unas acciones de prevención, concomitantes y posteriores que deben ser cumplidas por todas las autoridades de policía. En consecuencia, atendiendo las medidas adoptadas y en el ejercicio de las competencias que les corresponde, el Presidente y la República y la alcaldesa del Distrito Capital ya están jurídicamente conminados a tomar las medidas que se requieran para la protección de los derechos de los accionantes.

Finamente, encuentra el despacho que lo pretendido por los accionantes con la medida provisional solicitada es el objeto del presente proceso, por lo que, previo a tomar una decisión e impartir alguna orden en particular, de prosperar las pretensiones, se debe garantizar el debido proceso, y por ello, dar la oportunidad a las entidades accionadas para que presenten su informe.

Ahora bien, según lo dispone el artículo 7 del Decreto 2591 de 1991, las medidas provisionales que puede ordenar el juez de tutela no necesariamente deben ser iguales a las pedidas por el accionante; el juez cuenta con un margen de apreciación para decidir las que estime idóneas y necesarias en aras de proteger el derecho fundamental invocado. Tiene la facultad para ordenar lo que considere procedente de acuerdo con las circunstancias del caso.

En el Decreto 003 de 2021, el Gobierno Nacional estableció un protocolo de acciones preventivas, concomitantes y posteriores, denominado “Estatuto de Reacción Uso y Verificación de la Fuerza Legítima del Estado y Protección del Derecho a la Protesta Pacífica Ciudadana”, el cual tiene por objeto fijar directrices para la actuación de las autoridades de policía en sus funciones de garantía de derechos fundamentales, conservación de la convivencia ciudadana y el orden público en el marco de las manifestaciones públicas y pacíficas.

Entre las acciones preventivas fijadas en esta norma están la de activar un Puesto de Mando Unificado; conformar y convocar la Mesa Nacional de Evaluación de Garantías para las Manifestaciones Públicas, y constituir Comisiones de Verificación de la Sociedad Civil. Como acciones concomitantes, se advierten, entre otras, las

<sup>1</sup> Al respecto, ver entre otros, los Autos A-040A de 2001 (MP: Eduardo Montealegre Lynett), A-049 de 1995 (MP: Carlos Gaviria Díaz), A-041A de 1995 (MP: Alejandro Martínez Caballero) y A-031 de 1995 (MP: Carlos Gaviria Díaz).



siguientes: Acompañamiento a las movilizaciones; Intervención de la Policía Nacional; Uso de la Fuerza, Actuación del Escuadrón Móvil Antidisturbios – ESMAD. Finalmente, también se dispusieron acciones posteriores, entre las cuales se destacan, Presentación de informes y comunicaciones públicas, y Finalización del Puesto de Mando Unificado, entre otras.

En consecuencia, advierte este Despacho que, en consideración a los hechos narrados en el presente escrito de tutela y no obstante que se estima que no es procedente acceder a la medida cautelar en los términos solicitados, resulta necesario y urgente, en prevención, ordenar a las autoridades accionadas para que se cumplan las acciones dispuestas en el Decreto 003 de 2021.

**5. Competencia.** Según el numeral once<sup>2</sup> del artículo 2.2.3.1.2.1 del Decreto 1069 de 2015, modificado por el artículo 1º del Decreto 333 de 2020, en concordancia con lo dispuesto por el artículo 25 del Acuerdo nro. 080 de 2019 de la Sala Plena del Consejo de Estado, esta sección es competente para conocer de la presente acción de tutela.

Dado que la solicitud cumple con los requisitos que señala el artículo 14 del Decreto 2591 de 1991, el Despacho **ADMITIRÁ** la presente acción de tutela.

#### **RESUELVE:**

**PRIMERO: DECRETAR MEDIDA CAUTELAR DE URGENCIA** y, en consecuencia, **ORDENAR** a las autoridades accionadas para que se dé cumplimiento permanente a las acciones preventivas, concomitantes y posteriores dispuestas en el Decreto 003 de 2021, por lo expuesto en la parte motiva.

**SEGUNDO: ADMITIR** la acción de tutela interpuesta Jaime Carmona Aristizábal, en su calidad de representante legal del Centro Comercial los Héroes P.H. y los ciudadanos Nohra Tabares, Pedro Orlando Rico Galindo, en su condición de propietarios de los establecimientos de comercio (la cocina de Eva y ella SI S.A.S.) y el señor Pablo Llinás Villa en calidad de administrador de los locales comerciales (empanadas típicas y pizza pisa), establecimientos que funcionan en el centro comercial citado, en contra del Presidente de la República, la alcaldesa de Bogotá y la Policía Nacional.

**TERCERO:** Notificar por el medio más expedito y eficaz a las siguientes entidades: Presidencia de la República, Alcaldía Distrital de Bogotá y Policía Nacional, con el fin de que rindan un informe de la presente tutela y alleguen los documentos que pretendan valer como pruebas, dentro de los tres (3) días siguientes al recibo del respectivo oficio.

**CUARTO:** Vincúlese a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, con el fin de que, dentro del término de tres (3) días, contados a partir de la fecha de recibo de la correspondiente comunicación, manifieste lo que considere pertinente.

---

<sup>2</sup> Cuando la acción de tutela se promueva contra más de una autoridad y estas sean de diferente nivel, el reparto se hará al juez de mayor jerarquía, de conformidad con las reglas establecidas en el presente artículo.



Expediente nro. 11001-03-15-000-2021-02469-00  
Accionante: Centro Comercial los Héroes y otros

**QUINTO:** Tener como pruebas los documentos aportados con la solicitud de amparo, con el valor probatorio que le corresponde según la Ley.

**SEXTO:** Notificar por el medio más expedito y eficaz esta decisión a la parte actora.

Notifíquese y cúmplase,

(firmado electrónicamente)  
**OSWALDO GIRALDO LÓPEZ**  
Consejero de Estado