



**JUZGADO DÉCIMO ADMINISTRATIVO ORAL DEL  
CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ D.C.  
SECCIÓN SEGUNDA**

Bogotá D.C., tres (3) de mayo de dos mil veintidós (2022)

Ref. Proceso	11001-33-35-010-2018-00347-00
Medio de Control	PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS
Accionante	PERSONERÍA DE BOGOTÁ D.C.
Accionados	BOGOTÁ, DISTRITO CAPITAL - ALCALDÍA LOCAL DE FONTIBÓN SECRETARÍA DISTRITAL DE GOBIERNO SECRETARÍA DISTRITAL DE AMBIENTE SECRETARÍA DISTRITAL DE MOVILIDAD SECRETARÍA JURÍDICA DE LA ALCALDÍA MAYOR - DIRECCIÓN DISTRITAL DE INSPECCIÓN, VIGILANCIA Y CONTROL DE PERSONAS JURÍDICAS SIN ÁNIMO DE LUCRO POLICÍA METROPOLITANA DE BOGOTÁ ESTABLECIMIENTOS DE COMERCIO: RESTAURANTE BAR GITANA Y OTROS.
Asunto	AUTO RESUELVE MEDIDA CAUTELAR

Procede el Despacho a resolver sobre la medida cautelar formulada por la parte actora el 27 de junio de 2019<sup>1</sup>.

**I. ANTECEDENTES.**

**1.1. LAS MEDIDAS CAUTELARES.**

El apoderado de la Personería de Bogotá D.C., solicitó se decreten las siguientes medidas cautelares: I.- La inmediata cesación de las actividades que desarrollan los bares, discotecas y clubes ubicados en el barrio Modelia. II.- Se ordene a la Administración Distrital que elimine a esta zona como “polígono de alto impacto” y “zona de rumba”, del proyecto del nuevo Plan de Ordenamiento Territorial – POT. III.- Se oficie a la Secretaría de Salud, Secretaría de Planeación y al Cuerpo de Bomberos de Bogotá, para que se congele la expedición de permisos de funcionamiento a establecimientos de venta de licor en dicha zona; y/o, IV.- Se oficie a la Cámara de Comercio de Bogotá para que impida el cambio de razón social y

---

<sup>1</sup> Expediente folio 56 a 58 cuaderno 6.

estatutos de los establecimientos dedicados a esa actividad económica y que funcionan en el barrio Modelia.

## **1.2. FUNDAMENTOS**

Indicó que de acuerdo con el Decreto 190 de 2004, Plan de Ordenamiento Territorial vigente, el barrio Modelia es una zona netamente residencial, que de acuerdo con el uso del suelo no admite explotación de establecimientos de alto impacto.

Afirma que los establecimientos se encuentran funcionando sin permisos válidos respecto al uso del suelo, frente a lo cual las entidades administrativas accionadas se han mostrado pasivas, vulnerando los derechos de los habitantes del barrio Modelia.

Refiere que la Junta de Acción Comunal del barrio solicitó a la Secretaría de Planeación un listado en el que se relacionan 108 establecimientos de comercio de los que únicamente 7 realizan actividades económicas permitidas par esa zona.

Aunado a lo anterior, la Personaría Local de Fontibón informó que luego de presentarse la acción popular (4 de septiembre de 2018), se han presentado 54 quejas porque los establecimientos no cumplen con la actividad económica permitida, 19 contravenciones por riñas presentadas en la zona de bares y discotecas, 6 cierres definitivo de establecimientos de comercio por incumplimiento de normas de funcionamiento.

En atención a los nuevos hechos y elementos probatorios, concluye que el daño está incrementando por el aumento de tiendas, bares, discotecas y clubes sociales, lo cual ocasiona serias afectaciones a los habitantes el barrio Modelia, situación que se agravaría al ser aprobado el nuevo POT presentado por la administración distrital en que contempla la zona como polígono de alto impacto y zona de rumba.

Del escrito de la medida se corrió traslado por el término de 5 días mediante auto del 4 de junio de 2021<sup>2</sup>.

## **1.3. OPOSICIÓN A LA MEDIDA CAUTELAR.**

**1.2.1. Secretaría Jurídica Distrital:** A través de escrito radicado el 16 de junio de 2021<sup>3</sup>, se opuso a la medida cautelar argumentando respecto al cierre de los establecimientos, que en este momento en que la ciudad y el país, están tratando de volver a darle vía a la economía golpeada por la pandemia, ordenar el cierre de más de 100 establecimientos de comercio resulta lesivo al interés público.

Afirma que la solicitud de que se ordene a la Administración Distrital que elimine la zona como "polígono de alto impacto" y "zona de rumba", del proyecto del nuevo Plan de Ordenamiento Territorial — POT, es totalmente improcedente, porque fue

---

<sup>2</sup> Expediente folios 1 y 2 cuaderno de medida cautelar.

<sup>3</sup> Ibíd. Folios 8 a 14

en el año 2019 cuando cursó en el concejo un proyecto de POT que no fue aprobado, y actualmente se está construyendo un nuevo proyecto, por lo que la medida cautelar debe negarse por carencia de objeto, ya que el proyecto POT a que se hace alusión en el escrito no existe.

Afirma que están demostradas dentro del expediente, las múltiples acciones desplegadas por la administración para proteger los derechos colectivos que se dicen vulnerados.

**1.2.1. B.B. Shot Bar:** Mediante escrito radicado el 18 de junio de 2021<sup>4</sup>, indicó que la petición invocada como medida y las pretensiones de la acción popular persiguen el mismo fin, por lo que no resulta válido que por medio del trámite de medidas cautelares se quiera agotar la pretensión final. Aunado a lo anterior, afirma que con la solicitud de medidas cautelares no se allegó prueba que permita inferir la vulneración de los derechos alegados.

**1.2.3. Policía Metropolitana de Bogotá:** Por escrito de 21 de junio de 2021<sup>5</sup>, se pronunció respecto a la medida cautelar indicando que se han adelantados las acciones preventivas y correctivas pertinentes para mitigar la problemática presentada en la zona objeto de la acción popular. Como sustento de sus afirmaciones presenta un informe de dichas actividades y solicita negar la medida cautelar en consideración a lo expuesto.

## II. CONSIDERACIONES.

El Despacho fundamentará la decisión que en derecho corresponda, de conformidad con las siguientes consideraciones:

### 2.1. MARCO LEGAL Y JURISPRUDENCIAL DE LAS MEDIDAS CAUTELARES.

Las medidas cautelares al interior de la acción popular se encuentran reguladas por el artículo 25 de la Ley 472 de 1998, el cual le otorga la facultad al Juez constitucional para que, de oficio o a petición de parte, adopte las “medidas previas que estime pertinentes para prevenir un daño inminente o para hacer cesar el que se hubiere causado”<sup>7</sup>. Asimismo, enlistó de manera enunciativa las medidas cautelares que se podrán decretar, a saber:

*“(...) a) Ordenar la inmediata cesación de las actividades que puedan originar el daño, que lo hayan causado o lo sigan ocasionando:*

*b) Ordenar que se ejecuten los actos necesarios, cuando la conducta potencialmente perjudicial o dañina sea consecuencia de la omisión del demandado;*

*c) Obligar al demandado a prestar caución para garantizar el cumplimiento de cualquiera de las anteriores medidas previas;*

---

<sup>4</sup> Ibíd. Folios 15 a 17.

<sup>5</sup> Ibíd. Folios 18 a 23, anexos 24 a 30.

*d) Ordenar con cargo al Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos los estudios necesarios para establecer la naturaleza del daño y las medidas urgentes a tomar para mitigarlo [...]*

Es de advertir que el CPACA en su artículo 229, dispuso que las medidas cautelares en los procesos que tengan por finalidad la defensa y protección de los derechos colectivos se regirán por lo dispuesto en el Capítulo XI *ibídem*. En consecuencia, atendiendo a la existencia de dos normativas que regulan lo relacionado con las medidas cautelares al interior de las acciones populares, el Máximo Tribunal de lo Contencioso Administrativo se ha pronunciado acerca de la interpretación y armonización de las mismas.

En Auto de 13 de julio de 2017<sup>6</sup>, la Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Primera consideró que de la lectura del artículo 229 del CPACA podría pensarse que este deroga tácitamente lo dispuesto por la Ley 472 de 1998, sobre la materia, pero lo cierto es que ambas disposiciones deben ser interpretadas de manera armónica. Tal es el caso del tipo de medidas a las que estaría autorizado a adoptar el juez popular para prevenir un daño inminente o hacer cesar el peligro que se hubiese causado. Al respecto, manifestó que la Ley 472 resulta ser más garantista que lo dispuesto en el Capítulo XI del CPACA, pues en esta última disposición las opciones del juez se restringen a las medidas cautelares enlistadas en el artículo 230, a diferencia de la Ley 472 que otorga amplias facultades para ello.

En este aspecto se precisó que se debe entender que el Juez popular sigue estando facultado para decretar cualquier medida cautelar y en particular, si así lo considera necesario, las previstas en los artículos 25 y 230 de la Ley 472 y del CPACA, respectivamente.

Ahora bien, el artículo 231 de la Ley 1437 de 2011, fija una serie de requisitos para el decreto de medidas cautelares, en los siguientes términos:

*“(...) En los demás casos, las medidas cautelares serán procedentes cuando concurren los siguientes requisitos:*

- 1. Que la demanda esté razonablemente fundada en derecho.*
- 2. Que el demandante haya demostrado, así fuere sumariamente, la titularidad del derecho o de los derechos invocados.*
- 3. Que el demandante haya presentado los documentos, informaciones, argumentos y justificaciones que permitan concluir, mediante un juicio de ponderación de intereses, que resultaría más gravoso para el interés público negar la medida cautelar que concederla.*
- 4. Que, adicionalmente, se cumpla una de las siguientes condiciones:*

---

<sup>6</sup> Expediente núm. 2014-00223. Consejero ponente Roberto Augusto Serrato Valdés.

a) Que al no otorgarse la medida se cause un perjuicio irremediable, o

b) Que existan serios motivos para considerar que de no otorgarse la medida los efectos de la sentencia serían nugatorios”.

El Consejo de Estado ha establecido que este tipo de decisiones no se agota con la simple aplicación lógica formal de la norma, sino “*además de verificar los elementos tradicionales de procedencia de toda cautela, es decir el fumus boni iuris y el periculum in mora -el Juez debe- proceder a un estudio de ponderación y sus subprincipios integradores de idoneidad, necesidad y proporcionalidad stricto sensu, ya que se trata, antes que nada, de un ejercicio de razonabilidad*”<sup>7</sup><sup>8</sup>.

Sobre estos últimos presupuestos, la mencionada Corporación ha establecido que el primero, o apariencia de buen derecho, se configura cuando el Juez encuentra, luego de una apreciación provisional con base en un conocimiento sumario y juicios de verosimilitud o probabilidad, la posible existencia de un derecho. El segundo, o perjuicio de la mora, exige la comprobación de un daño ante el transcurso del tiempo y la no satisfacción de un derecho<sup>9</sup>.

Ahora bien, la apariencia de buen derecho o *fumus boni iuris* que describe los ordinales 1.º y 2.º del artículo 231 del CPACA, es un requisito más propicio de las medidas cautelares positivas; no obstante, cuando se trata de medidas cautelares negativas resulta pertinente, pero en sentido inverso, esto es, no como apariencia de buen derecho, sino como apariencia de ilegalidad, lo cual justifica la tutela cautelar temprana siguiendo la doctrina italiana, según la cual, ante la imposibilidad de una respuesta definitiva en un plazo razonable, es pertinente una respuesta provisional en un tiempo justo<sup>10</sup>.

---

<sup>7</sup> En cualquier clase de decisiones jurídicas debe considerarse la razonabilidad de esta, que no solo se agota con la simple aplicación lógico-formal de la norma, sino que supone velar porque la decisión en el caso concreto consulte criterios de justicia material y no devenga en irrazonable, desproporcionada o, en suma, contraria a la constitución; se trata, entonces, de adoptar una decisión que satisfaga el criterio de aceptabilidad; y para lograr ello en buena medida contribuye la valoración de los principios constitucionales.

<sup>8</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa, auto del 19 de mayo de 2014, radicado 50219. En igual sentido, además de los referidos en la oposición de la medida (fls. 24-25), en autos de la Sección Primera del 26 de agosto de 2016, C.P. Guillermo Vargas Ayala Radicaciones 11001032400020160019100 y 11001032400020160027200; y de la Sección Cuarta del 22 de septiembre de 2016 C.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas N.I. 21.960.

<sup>9</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B, Providencia de 17 de marzo de 2015, Expediente núm. 2014-03799, Consejera ponente: Doctora Sandra Lisset Ibarra Vélez.

<sup>10</sup> Chinchilla Marín, Carmen. La tutela cautelar en la nueva justicia administrativa, Madrid, Civitas, 1991, p. 128, citada por Daniela S. Sosa y Laura E. Giménez, Régimen cautelar en el proceso contencioso administrativo de Córdoba. Biblioteca jurídica virtual del Instituto de Investigaciones jurídicas de la UNAM.

<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3282/8>.

## 2.2. ANÁLISIS DEL DESPACHO.

El Despacho negará la medida cautelar solicitada por la parte actora teniendo en cuenta que para este momento procesal no se acreditaron en el presente caso los requisitos señalados en los numerales 3º y 4º del artículo 231 de la Ley 1437 de 2011, pues realizado un juicio de ponderación de intereses, no es posible concluir que resultaría más gravoso para el interés público negar la medida cautelar que concederla. Aunado a lo anterior, no está probado que de no otorgarse la medida se cause un perjuicio irremediable o que existan serios motivos para considerar que de no otorgarse los efectos de la sentencia se tornen nugatorios.

En efecto, al estudiar detenidamente lo solicitado en el escrito de cautela y las pretensiones de la demanda, el Despacho evidencia que tienen el mismo objeto; se ordene la inmediata cesación de las actividades que desarrollan los bares, clubes y discotecas ubicados en el barrio Modelia y se ordene el cierre definitivo de los establecimientos de comercio que realizan la explotación de servicios de alto impacto, diversión y esparcimiento en la zona comprendida entre las carreras 75 hasta la carrera 80 y entre la Avenida la Esperanza (Calle 24) a calle 24 D, haciendo especial énfasis en las calles 24 C y hasta 24 D y carreras 75, 80 A y 80 C, del barrio Modelia, lo cual a juicio del despacho resulta un estudio anticipado del fondo del asunto en esta fase preliminar del proceso.

Aunado a lo anterior y analizados de manera conjunta los dos presupuestos o requisitos denominados *periculum in mora* y *fumus bonis iuris*, el primero impide que el juez profiera una orden ante la simple apariencia de verdad de la solicitud cautelar, pues si no existe riesgo de que se ocasione un daño mayor al señalado en la demanda la medida debe ser denegada, aun cuando exista apariencia de buen derecho, lo anterior tomando en consideración que la medida cautelar no es el escenario procesal para resolver el asunto de fondo, así se cuente con elementos para tomar una decisión.

Así las cosas, se hace necesario realizar una valoración probatoria íntegra tanto de los documentos presentados por la parte actora y las entidades accionadas, como del acervo probatorio que se practique durante el proceso, lo cual solo se podrá llevar a cabo una vez se emita sentencia.

En consecuencia, la solicitud de medida cautelar presentada por el apoderado de la Personería de Bogotá será negada, precisando que en virtud del inciso segundo del artículo 229 de la Ley 1437 de 2011, esta decisión no implica prejuzgamiento.

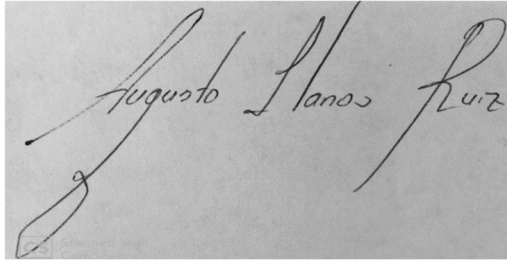
En mérito de lo expuesto, el Juzgado Décimo Administrativo del Circuito de Bogotá – Sección Segunda,

### RESUELVE

**PRIMERO: NEGAR** la solicitud de medida cautelar presentada por el apoderado de la **PERSONERÍA DE BOGOTÁ D.C.**, en atención a las consideraciones expuestas en esta providencia.

**SEGUNDO:** Ejecutoriada esta providencia, continúese con el trámite correspondiente.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

A handwritten signature in black ink on a light gray background. The signature is cursive and reads "Augusto Llanos Ruiz".

**AUGUSTO LLANOS RUIZ  
JUEZ**