



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.

Secretaría  
GOBIERNO

CONSEJO DE JUSTICIA

## SALA DE DECISIÓN DE CONTRAVENCIONES ADMINISTRATIVAS, DESARROLLO URBANÍSTICO Y ESPACIO PÚBLICO

Acto Administrativo No. 1129 de 2005

Consejero Ponente Gleison Pineda Castro ([contáctalo en gleisonpineda@angelesdepaz.com](mailto:gleisonpineda@angelesdepaz.com))

*Para ordenar la restitución de espacio público se requiere probar: 1) que el bien es espacio público (bien de uso público o bien privado con afectación urbanística a espacio público); 2) que se encuentre ocupado, intervenido, encerrado, destruido o alterado y 3) que la ocupación o intervención no se encuentre amparada por actuación de autoridad competente. Para que proceda el archivo de la actuación debe probarse que: 1) el predio no hace parte del espacio público; 2) no se encuentra ocupado ni intervenido o 3) ha consolidado algún derecho en razón a la actuación de autoridad competente. El último elemento constituye carga probatoria del presunto ocupante o interesado. (A2005-1129).*

### ACTO ADMINISTRATIVO No. 1129 29 de septiembre de 2005

**Número de radicación:** 080-98 (2004-0798)  
**Asunto:** Restitución de espacio público  
**Presunto Infractor:** indeterminado  
**Procedencia:** Alcaldía Local de Rafael Uribe  
**Consejero Ponente:** Gleison Pineda Castro

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto en contra de la decisión proferida por la Alcaldía Local de Rafael Uribe mediante Resolución No. 117 del 10 de septiembre de 2003.

#### I. ANTECEDENTES

Con Resolución No. 117 del 10 de septiembre de 2003 la Alcaldía Local de Rafael Uribe ordenó el archivo de las diligencias. En contra del acto, el señor Luis Arturo Rodríguez interpuso recurso de reposición y en subsidio de apelación.

#### II. EL ACTO IMPUGNADO Y EL RECURSO

El A-quo fundamenta su decisión en que la Zona Verde No. 2 del Plano US.79/4 del Departamento Administrativo de Planeación Distrital fue objeto de modificación convirtiéndose en una vía vehicular.

El recurso se fundamenta en que los predios se encuentran ocupados y que el Alcalde Local no ha practicado prueba suficiente para probar tal circunstancia.

#### III. COMPETENCIA

De conformidad con lo establecido en los artículos 189 y 191 del Código de Policía de Bogotá la Sala es competente para conocer del presente asunto.

#### IV. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

##### a. Procedencia del recurso de apelación en contra de actos que ponen fin a la actuación.

En primer lugar debe precisarse que si bien de conformidad con el artículo 49 del Código Contencioso Administrativo "No habrá recurso contra los actos de carácter general, ni contra los de trámite, preparatorios, o de ejecución excepto en los casos previstos en norma expresa" (negrilla nuestra), el artículo 50 ibídem señala que "Por regla general contra los actos que pongan fin a las actuaciones

**Bogotá sin indiferencia**



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.

Secretaría  
GOBIERNO

CONSEJO DE JUSTICIA

## SALA DE DECISIÓN DE CONTRAVENCIONES ADMINISTRATIVAS, DESARROLLO URBANÍSTICO Y ESPACIO PÚBLICO

Acto Administrativo No. 1129 de 2005

Consejero Ponente Gleison Pineda Castro ([contáctalo en gleisonpineda@angelesdepaz.com](mailto:gleisonpineda@angelesdepaz.com))

*administrativas procederán los siguientes recursos:... Son actos definitivos, que ponen fin a una actuación administrativa, los que deciden directa o indirectamente el fondo del asunto; los actos de trámite pondrán fin a una actuación cuando hagan imposible continuarla.” (negrilla nuestra).*

En razón de lo anterior, si bien el acto apelado es de aquellos que se consideran de trámite, tratándose de un acto que pone fin a la actuación, es susceptible de recursos.

De otra parte, se encuentra procedente conocer el recurso interpuesto por un ciudadano que no se encuentra directamente vinculado a la actuación administrativa, en razón al derecho que le asiste para defender su derecho colectivo al espacio público, consagrado en el artículo 82 de la Constitución Política.

### b. Aspecto probatorio.

Si bien la Zona Verde No. 2 del Plano US.79/4 del Departamento Administrativo de Planeación Distrital fue objeto de modificación, por cuanto se cambió su destinación a vía vehicular, según se observa a folio 58 (acta de posesión). Al respecto a folio 17 en concepto técnico del 2 de agosto de 1999, se informa que “... al final de la misma en el costado norte sobra un espacio...”.

A folio 76 el Departamento Administrativo de Planeación Distrital en concepto del 3 de mayo de 2000 señala que la vía trazada no concuerda con los planos y que debe procederse a la restitución de las zonas a su destinación aprobada.

Ahora, en atención a la prueba decretada oficiosamente por esta Corporación, el Departamento Administrativo Defensoría del Espacio Público conceptuó el 14 de julio de 2005 (folios 92 y siguientes) que sobre la Zona Verde No. 2 “se encuentra trazada la vía vehicular Carrera 9, como se puede apreciar en el gráfico y en el registro fotográfico anexo... Es de anotar que una vez revisado la parte gráfica del plano urbanístico US.19/4, la Carrera 9 se encuentra trazada sobre el costado norte de la Zona Verde No. 2, y no como se encuentra actualmente en terreno sobre la mitad de la zona verde No. 2”.

### c. Presupuestos para archivar o resolver una actuación administrativa de restitución de espacio público.

El **Código Nacional de Policía** dispone en su artículo 132 que: “Cuando se trate de la restitución de **bienes de uso público**, como vías públicas urbanas o rurales o zona para el paso de trenes, los alcaldes, una vez establecido, por los medios que estén a su alcance, el carácter de uso público de la zona o vía ocupada, procederán a dictar la correspondiente resolución de restitución que deberá cumplirse en un plazo no mayor de treinta días. Contra esta resolución procede recurso de reposición y también de apelación para ante el respectivo gobernador.”

En similar sentido, el **Código de Policía de Bogotá** señala en el artículo 193 que “Corresponde a los Alcaldes Locales en relación con la aplicación de las normas de convivencia:... 13. Conocer en primera instancia:... 13.2. De los procesos de **restitución del espacio público**, de **bienes de uso público** o de **propiedad del Distrito o de entidades de derecho público**”, y en el artículo 225, dice: “Establecida por las pruebas legales pertinentes, la **calidad de uso público del bien**, el Alcalde Local procederá a ordenar mediante resolución motivada su restitución, la que deberá cumplirse en un plazo no mayor de treinta (30) días.”

**Bogotá sin indiferencia**



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.

Secretaría  
GOBIERNO

CONSEJO DE JUSTICIA

## SALA DE DECISIÓN DE CONTRAVENCIONES ADMINISTRATIVAS, DESARROLLO URBANÍSTICO Y ESPACIO PÚBLICO

Acto Administrativo No. 1129 de 2005

Consejero Ponente Gleison Pineda Castro ([contáctalo en gleisonpineda@angelesdepaz.com](mailto:gleisonpineda@angelesdepaz.com))

La Ley 810 de 2003 dispone en su artículo 2 numeral 2 (modificatorio del artículo 104 de la Ley 388 de 1997) que serán objeto de sanción urbanística aquellas personas que “*intervengan u ocupen, con cualquier tipo de amoblamiento, instalaciones o construcciones, los parques públicos zonas verdes y demás bienes de uso público, o los encierren sin la debida autorización de las autoridades encargadas del control del espacio público, además de la demolición de la construcción o cerramiento. En la misma sanción incurrirán quienes realicen intervenciones en área que formen parte del espacio público que no tengan el carácter de bienes de uso público, sin contar con la debida licencia o contraviniéndolo, sin perjuicio de la obligación de restitución de elementos que más adelante se señala*”.

En la misma línea el artículo 4 ibídem contempla que “*Los elementos constitutivos del espacio público que fuesen destruidos o alterados, deberán restituirse en un término en dos meses contados a partir de la providencia que impongan la sanción. El incumplimiento de esta obligación dará lugar a la imposición de multas sucesivas por cada mes de retardado, en las cuantías señaladas en el numeral 2 del artículo 104 de la presente ley...*”.

Frente a una interpretación sistemática de las normas citadas se concluye que para ordenar la restitución del espacio público deben tenerse en cuenta tres situaciones: **1)** que el bien objeto de restitución sea espacio público; **2)** que se encuentre ocupado, intervenido, encerrado, destruido o alterado y, **3)** que la ocupación o intervención no se encuentre amparada por actuación de autoridad competente.

Así, el administrado puede oponerse a la orden de restitución argumentando: **1)** que el predio no hace parte del espacio público; **2)** que no se encuentra ocupado ni intervenido o; **3)** que ha consolidado algún derecho en razón a la actuación de autoridad competente.

- Respecto del primer elemento, **la administración** debe precisar claramente si se trata de un bien de uso público o de un bien privado con afectación urbanística a espacio público<sup>1</sup>. Tal situación debe demostrarse con base en las escrituras públicas, las resoluciones, los planos urbanísticos y demás normas o reglamentos urbanísticos que definan la naturaleza jurídica del predio<sup>2</sup>.
- En relación con el segundo elemento, la actividad probatoria de **la administración** debe enfocarse en determinar si existe algún amoblamiento, cerramiento u otro tipo de construcción o forma de ocupación temporal o permanente en las zonas definidas como espacio público.
- En cuanto al tercer elemento, **el presunto responsable o el interesado** en que no se ordene la restitución, debe probar que la ocupación del espacio público se origine en una actuación de autoridad competente, como por ejemplo, en contrato suscrito con el Distrito, en una licencia de construcción, en una autorización de cerramiento, un permiso de ocupación temporal, etc.

<sup>1</sup> El Diccionario de la Real Academia Española describe el concepto de afectar (en derecho) como la acción de “*imponer gravamen u obligación sobre algo*” o la acción de “*destinar algo a un uso o servicio público*”. Aquí se adopta el concepto de afectación urbanística a espacio público para referirnos a las reglamentaciones urbanísticas de los municipios o distritos que otorgan a un predio la destinación a espacio público y con el objeto de diferenciarla de la simple afectación a que se refiere el artículo 37 de la Ley 9 de 1989, mediante la cual se reserva un predio para obras públicas o protección ambiental, impidiendo la obtención de licencias (urbanización, construcción, etc.) con la inscripción de la medida en el registro de instrumentos públicos.

En relación con la naturaleza jurídica de los bienes objeto de afectación urbanística a espacio público, puede consultarse el precedente de esta Corporación contenido en el Acto Administrativo No. 0643 de 2005.

<sup>2</sup> Al respecto pueden consultarse los precedentes de esta Corporación contenidos en el Acto Administrativo No. 0032 de 2005 C.P. René Fernando Gutiérrez Rocha y Acto Administrativo No. 0622 de 2005 C.P. César Augusto Braun Arévalo.

**Bogotá sin indiferencia**



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.

Secretaría  
GOBIERNO

CONSEJO DE JUSTICIA

## SALA DE DECISIÓN DE CONTRAVENCIONES ADMINISTRATIVAS, DESARROLLO URBANÍSTICO Y ESPACIO PÚBLICO

Acto Administrativo No. 1129 de 2005

*Consejero Ponente Gleison Pineda Castro ([contáctalo en gleisonpineda@angelesdepaz.com](mailto:gleisonpineda@angelesdepaz.com))*

Situación que de acreditarse, debe ser valorada con base en las reglas de la sana crítica por parte del operador jurídico.

De conformidad con lo anterior, el archivo de una actuación administrativa policiva que se ha abierto con el fin de restituir espacio público, sólo puede operar cuando se ha determinado claramente que (i) el predio objeto de actuación no es espacio público, (ii) que no está ocupado o intervenido o (iii) que la ocupación se originó en algún derecho consolidado en razón a la actuación de autoridad competente.

En el caso que se examina, el Alcalde Local ordenó el archivo bajo el supuesto de que la Zona Verde No. 2 del Plano US.79/4 del Departamento Administrativo de Planeación Distrital fue objeto de modificación convirtiéndose en una vía vehicular. Sin embargo, no se ha acreditado en el expediente si la referida modificación fue realizada mediante acto administrativo proferido por el Departamento Administrativo de Planeación Distrital o si se trata simplemente de una situación de hecho, respecto de la cual la autoridad policiva debe adoptar las medidas que le competen.

En el evento de que el cambio de destinación hubiese sido adoptado por la autoridad y mecanismos que legalmente corresponden, de las pruebas aportadas al expediente no se puede concluir con certeza, si existe una zona de espacio público sobrante a partir del trazado de la vía y si la misma está o no ocupada. Tal situación debe ser verificada y en caso afirmativo, deberá precisarse cuál es la destinación urbanística de tal zona y si está cumpliendo con tal destinación, o por el contrario se encuentra ocupada o intervenida, evento en el cual también la autoridad policiva debe proceder a adoptar las medidas que le competen.

De conformidad con lo señalado, se observa que no se ha cumplido con la obligación de establecer y probar suficientemente las razones de derecho y de hecho con base en las cuales podría ordenarse el archivo de una actuación, siendo procedente revocar el acto impugnado.

En mérito de lo expuesto, la Sala de Decisión de Contravenciones Administrativas, Desarrollo Urbanístico y Espacio Público del Consejo de Justicia de Bogotá, D.C.,

### RESUELVE:

**PRIMERO:** Revocar la Resolución No. 117 del 10 de septiembre de 2003 proferida por la Alcaldía Local de Rafael Uribe.

**SEGUNDO:** Ordenar al Alcalde Local de Rafael Uribe que continúe con la actuación administrativa de conformidad con lo señalado en la parte motiva.

**TERCERO:** Una vez en firme la presente decisión, devuélvase la actuación al Despacho de origen para lo de su competencia.

**CUARTO:** Contra la presente decisión no procede ningún recurso.

### NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

**CÉSAR AUGUSTO BRAUSÍN ARÉVALO**

Consejero

**WILSON ALEXIS MARTÍN CRUZ**

Consejero

**GLEISON PINEDA CASTRO**

Consejero

**Bogotá sin indiferencia**

Consejo de Justicia de Bogotá D.C., Calle 14 No. 8-53 – Piso 3 Edificio Furatena

PBX. 3387000 / 3386880 Ext. 3210 – 3211 – 3220 – Fax 3219

Página Web: [www.segobdis.gov.co](http://www.segobdis.gov.co) - Información línea 195