



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. 1495 de 2005

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

La restitución de espacio público es regulada por los códigos nacional y local de policía y la Ley 810 de 2003. Restituir, integra la doble connotación de "restablecer al estado inicial" y "devolver a quien lo tenía antes", lo cual se aplica según la norma, naturaleza del bien y circunstancias fácticas. Rondas hidráulicas son espacio público. A partir del acto que afecta a un inmueble como espacio público, no procede la caducidad. (A2005-1495).

ACTO ADMINISTRATIVO No. 1495 29 de diciembre de 2005

Número de radicación: 148-03 (2005-1059)
Asunto: Infracción urbanística
Presunto Infractor: Margarita María Cardona Londoño
Procedencia: Alcaldía Local de Kennedy
Consejero Ponente: Gleison Pineda Castro

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto en contra de la decisión proferida por la Alcaldía Local de Kennedy mediante Resolución No. 234 del 11 de noviembre de 2004.

I. ANTECEDENTES

Con Resolución No. 234 del 11 de noviembre de 2004 la Alcaldía Local de Kennedy ordenó el archivo del expediente por considerar que el predio de la Carrera 80F No. 10D-34 de la Urbanización Lagos de Castilla (Humedal de Techo) había sido construido hacía más de 3 años y que en consecuencia habría operado la caducidad de la facultad sancionadora de la administración.

En contra del acto referido la Personería Local de Kennedy interpone recurso de reposición y en subsidio de apelación.

El recurso interpuesto por la Personería Local se sustenta en que los humedales son bienes de uso público protegidos constitucionalmente y que cuando se encuentran en propiedad privada es predicable la aplicación de la prevalencia del interés general sobre el particular. Adicionalmente señala que mediante Acuerdo 19 de 1994 el Concejo de Bogotá incorporó el Humedal de Techo dentro de las áreas protegidas del Distrito.

El recurso de reposición fue resuelto por el Alcalde Local mediante Resolución No. 179 del 27 de julio de 2005, mediante la cual ratifica su decisión con fundamento en que no existe prueba de que se haya realizado construcción reciente; que en el expediente reposa copia de la escritura pública del predio y, que en atención a la posible intervención del espacio público, la asesoría de obras planteó a la asesoría jurídica colisión de competencias ante el Alcalde Local, el cual no se pronunció al respecto habiéndose iniciado actuación por infracción urbanística.

La señora Margarita María Cardona Londoño por intermedio de apoderado el 24 de octubre de 2005 presenta memorial en el cual señala que se le debe garantizar el derecho al debido proceso, de conformidad con el cual, una actuación administrativa iniciada para efectos de verificar la presunta existencia de infracción urbanística, no puede ser fallada como restitución de espacio público. Adicionalmente señala que respecto de las infracciones urbanísticas es procedente la aplicación de la caducidad contemplada en el artículo 38 del Código Contencioso Administrativo.

II. 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.

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 - Información línea 195



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. 1495 de 2005

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

III. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

a. El derecho colectivo al espacio público: categorización constitucional y alcance frente a la propiedad pública y la propiedad privada.

En el Acto Administrativo No. 1495 del 26 de agosto de 2005¹, la Sala Plena del Consejo de Justicia se pronunció respecto del concepto de espacio público enmarcado en la nueva Constitución de los Colombianos, y el alcance que tal concepto en cuanto puede integrar tanto de la propiedad pública como de la propiedad privada. Al respecto dijo esta Corporación:

“La Constitución Política consagra el derecho al espacio público como un derecho humano de carácter colectivo (o de tercera generación), al disponer en el artículo 82 que: **“Es deber del Estado velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular. Las entidades públicas participarán en la plusvalía que genere su acción urbanística y regularán la utilización del suelo y del espacio aéreo urbano en defensa del interés común.”** (negrilla no original)

De esta manera, la Constitución Política de 1991 eleva a rango constitucional el derecho al espacio público, el cual no era contemplado en la Carta Política de 1886, encontrándose limitado a las disposiciones del Código Civil². La categorización constitucional del derecho al espacio público, que se caracteriza por dar primacía al interés general por encima del interés particular, puede observarse en contexto con otros derechos colectivos como el derecho a la recreación, la práctica del deporte y el aprovechamiento del tiempo libre, contemplado en el artículo 52 ibídem; el derecho a gozar de un ambiente sano, contemplado en el artículo 79; con la naturaleza jurídica de los bienes de uso público que hacen parte del espacio público (inembargabilidad, imprescriptibilidad e inalienabilidad contemplada en el artículo 63, y la propiedad de los mismos, que según el artículo 102, corresponde a la Nación).

Respecto de la categoría constitucional del derecho al espacio público, en sentencia C-265-02, con ponencia del Magistrado Manuel José Cepeda Espinosa, la Corte Constitucional dijo:

“De otra parte, la calidad de vida de las personas que habitan un determinado lugar está íntimamente ligada a la posibilidad de contar con espacios de encuentro y circulación que hagan posible la construcción de un tejido social en el que cada individuo se reconoce como miembro de una comunidad y se relaciona con otros para la satisfacción de sus intereses y necesidades. De esta manera, la defensa del espacio público contribuye a garantizar la existencia de un escenario de convivencia libre que acerca a todos los habitantes de una ciudad en condiciones de igualdad.

¹ Consejo de Justicia de Bogotá, Sala Plena, Acto Administrativo No. 1495 del 26 de agosto de 2005, con ponencia del Consejero Gleison Pineda Castro.

² “**Artículo 674. Bienes de uso público.**

Se llaman bienes de la Unión aquellos cuyo dominio pertenece a la República.

Si además su uso pertenece a todos los habitantes de un territorio, como el de calles, plazas, puentes y caminos, se llaman bienes de la Unión de uso público o bienes públicos del territorio.

Los bienes de la Unión cuyo uso no pertenece generalmente a los habitantes, se llaman bienes de la Unión o bienes fiscales.

Artículo 678. Uso y goce de bienes de uso público.

El uso y goce que para el tránsito, riego, navegación y cualesquiera otros objetos lícitos, corresponden a los particulares en las calles, plazas, puentes y caminos públicos, en ríos y lagos, y generalmente en todos los bienes de la Unión de uso público, estarán sujetos a las disposiciones de este Código y a las demás que sobre la materia contengan las leyes.

Artículo 679. Prohibición de construcción en terrenos o lugares de propiedad de la Unión.

Nadie podrá construir, sino por permiso especial de autoridad competente, obra alguna sobre las calles, plazas, puentes, playas, terrenos fiscales, y demás lugares de propiedad de la Unión.”

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. 1495 de 2005

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

*En tercer lugar, algunas de las formas en las que se materializa la democracia participativa que sustenta la estructura del Estado colombiano van de la mano de la existencia de espacios abiertos de discusión en los que las personas puedan reunirse y expresarse libremente. **El espacio público es, entonces, el ágora más accesible en la que se encuentran y manifiestan los ciudadanos.**" (negrilla nuestra)*

La definición legal del concepto de espacio público se encuentra contenida en el artículo 5 de la Ley 9 de 1989 el cual dispuso:

"Entiéndase por espacio público el conjunto de inmuebles públicos y los elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados, destinados por su naturaleza, por su uso o afectación, a la satisfacción de necesidades urbanas colectivas que trascienden, por tanto, los límites de los intereses, individuales de los habitantes.

Así, constituyen el espacio público de la ciudad las áreas requeridas para la circulación, tanto peatonal como vehicular, las áreas para la recreación pública, activa o pasiva, para la seguridad y tranquilidad ciudadana, las franjas de retiro de las edificaciones sobre las vías, fuentes de agua, parques, plazas, zonas verdes y similares, las necesarias para la instalación y mantenimiento de los servicios públicos básicos, para la instalación y uso de los elementos constitutivos del amoblamiento urbano en todas sus expresiones, para la preservación de las obras de interés público y de los elementos históricos, culturales, religiosos, recreativos y artísticos, para la conservación y preservación del paisaje y los elementos naturales del entorno de la ciudad, los necesarios para la preservación y conservación de las playas marinas y fluviales, los terrenos de bajamar, así como de sus elementos vegetativos, arenas y corales y, en general, por todas las zonas existentes o debidamente proyectadas en las que el interés colectivo sea manifiesto y conveniente y que constituyan, por consiguiente, zonas para el uso o el disfrute colectivo."

...

De otra parte, el Decreto 1504 de 1998 "por el cual se reglamenta el manejo del espacio público en los planes de ordenamiento territorial", señala cuáles son los elementos constitutivos de espacio público en los siguientes términos:

"Artículo 3º.- El espacio público comprende, entre otros, los siguientes aspectos:

- a. Los **bienes de uso público**, es decir aquellos inmuebles de dominio público cuyo uso pertenece a todos los habitantes del territorio nacional, destinados al uso o disfrute colectivo;*
- b. Los **elementos arquitectónicos, espaciales y naturales de los inmuebles de propiedad privada** que por su naturaleza, uso o afectación satisfacen necesidades de uso público;*
- c. Las áreas requeridas para la conformación del sistema de espacio público en los términos establecidos en este Decreto."*

Así, el espacio público está compuesto tanto por los bienes de uso público como por los bienes privados con afectación urbanística³ a espacio público.

Ahora, uno de los ejemplos en los cuales, en un mismo contexto puede diferenciarse el espacio público integrado por un bien de uso público y el integrado por un bien privado con afectación urbanística, lo constituyen las áreas de protección de los cuerpos de agua o rondas ecológicas. Al respeto, en el mismo acto antes citado, se dijo:

³ 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 y No. 1130 de 2005.

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. 1495 de 2005

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

“En relación con la naturaleza jurídica de los cuerpos de agua el Código Civil señala en su artículo 677 que “Los ríos y todas las aguas que corren por cauces naturales son bienes de la Unión, de **uso público**⁴ en los respectivos territorios” (negrilla nuestra).

En la misma corriente, el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente, en su artículo 83 señala la naturaleza jurídica de las rondas de tales cuerpos de agua, al disponer que “Salvo derechos adquiridos por particulares, son **bienes inalienables e imprescriptibles del Estado**:... d) Una faja paralela a línea de mareas máximas o la del cauce permanente de ríos y lagos, hasta de treinta metros de ancho”.

De conformidad con lo antes señalado, los cuerpos de agua y sus rondas hacen parte de los bienes de uso público que integran el espacio público. Las normas urbanísticas distritales han desarrollado mecanismos para la protección de este tipo de bienes. Así, el Acuerdo 6 de 1990 señalaba lo siguiente:

*“Artículo 138º.- Ronda o área forestal protectora. Es el área compuesta por el cauce natural y la ronda hidráulica en ríos, quebradas, embalses, lagunas y canales. Las rondas constituyen el sistema troncal de drenaje, como elemento de primer orden en la estructura de la ciudad y en la incorporación de la **dimensión ambiental en el plan de espacio público**.*

*Artículo 139º.- Ronda hidráulica. Es la zona de reserva ecológica no edificable de **uso público**, constituida por una faja paralela a lado y lado de la línea de borde del cauce permanente de los ríos, embalses, lagunas, quebradas y canales, hasta de 30 metros de ancho, que contempla las áreas inundables para el paso de las crecientes no ordinarias y las necesarias para la rectificación, amortiguación, protección y equilibrio ecológico.*

Artículo 140º.- Cauce Natural. Es la faja de terreno de uso público que ocupan las aguas de una corriente al alcanzar sus niveles máximos por efecto de las corrientes ordinarias.

Hacen parte del cauce natural, el lecho y la playa fluvial o ribera, las cuales se definen, así:

a. Lecho: Es el suelo de uso público que ocupan las aguas hasta donde llegan los niveles ordinarios por efectos de la lluvia.

b. Playa Fluvial o Ribera: Es la superficie de terreno de uso público comprendida entre la línea de las bajas aguas y aquella a donde llegan las crecientes ordinarias en su mayor incremento.

*Artículo 141º.- Acotamiento. La Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá hará el acotamiento y demarcará en el terreno, todas las rondas de los ríos, embalses, lagunas, quebradas y canales dentro del territorio del Distrito Especial de Bogotá y en especial las cuencas de Torca, Conejera, Salitre, Jaboque, **Fucha**, Tunjuelo, Tintal y Soacha, velará por su preservación y solicitará a las autoridades la protección que las leyes le otorgan a los **bienes de uso público**.*

El acotamiento tendrá una representación cartográfica elaborada con asesoría técnica del Departamento Administrativo de Planeación Distrital, la cual será incluida en la Cartografía Oficial del Distrito Especial de Bogotá, para todos los efectos.

*Artículo 142º.- Zonas de manejo y preservación ambiental de las rondas. Para la protección de la ronda, se prevé **una Zona de Manejo y Preservación Ambiental**, que aunque no está incluida dentro de dicha ronda, es **parte***

⁴ En relación con los bienes de uso público el artículo 674 del mismo Código prescribe que “Se llaman bienes de la Unión aquellos cuyo dominio pertenece a la República. Si además su uso pertenece a todos los habitantes de un territorio, como el de calles, plazas, puentes y caminos, se llaman bienes de la Unión de uso público o bienes públicos del territorio. Los bienes de la Unión cuyo uso no pertenece generalmente a los habitantes, se llaman bienes de la Unión o bienes fiscales”. Este tipo de bienes obtiene especial protección en el artículo 63 de la Constitución Política, el cual prescribe que “Los bienes de uso público, los parques naturales, las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardo, el patrimonio arqueológico de la nación y los demás bienes que determine la ley, son inalienables, imprescriptibles e inembargables”.

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 - Información línea 195



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. 1495 de 2005

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

del espacio público y se define como la zona contigua a la ronda, que contribuye a su mantenimiento, protección y preservación ambiental, establecida con el fin principal de garantizar la permanencia de las fuentes hídricas naturales.

Corresponde al Departamento Administrativo de Planeación Distrital determinar en detalle las Zonas de Manejo y Preservación Ambiental de las Rondas, con base en los estudios técnicos que prepare la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá, señalarlas cartográficamente, informar de ello al Departamento Administrativo de Catastro Distrital para lo de su competencia y ordenar su demarcación sobre el terreno cuando lo juzgue conveniente, para lo cual la mencionada empresa y las autoridades de policía prestarán la colaboración necesaria...

Artículo 144º.- Régimen concertado. Es política de desarrollo urbano del Distrito Especial de Bogotá, la adquisición paulatina de las Zonas de Manejo y Preservación Ambiental de las Rondas, en particular las ubicadas al oriente del río Bogotá, su arborización y adecuación como zonas oxigenantes o amortiguadoras." (negrilla nuestra)

Las normas antes señaladas muestran el tratamiento dado por el Acuerdo 6 de 1990 a los cuerpos de agua, las rondas hidráulicas y las zonas de manejo y preservación ambiental como partes integrantes del espacio público. Ahora, en la misma corriente se observa el tratamiento dado a este tipo de bienes por parte del POT, el cual señala:

"Artículo 78. Definiciones aplicadas a la Estructura Ecológica Principal (artículo 12 del Decreto 619 de 2000, modificado por el artículo 77 del Decreto 469 de 2003)

...

3. **Ronda hidráulica:** Zona de protección ambiental e hidráulica no edificable de **uso público**, constituida por una franja paralela o alrededor de los cuerpos de agua, medida a partir de la línea de mareas máximas (máxima inundación), de hasta 30 metros de ancho destinada principalmente al manejo hidráulico y la restauración ecológica.

4. **Zona de manejo y preservación ambiental:** Es la franja de terreno de **propiedad pública o privada** contigua a la ronda hidráulica, destinada principalmente a propiciar la adecuada transición de la ciudad construida a la estructura ecológica, la restauración ecológica y la construcción de la infraestructura para el uso público ligado a la defensa y control del sistema hídrico.

Artículo 99. Corredores Ecológicos. Objetivos (artículo 90 del Decreto 469 de 2003). La planificación, diseño y manejo de los Corredores Ecológicos se orientará a:

1. La protección del ciclo hidrológico.
2. El incremento de la conectividad ecológica entre los distintos elementos de la Estructura Ecológica Principal.
3. El aumento de la permeabilidad y hospitalidad del medio urbano y rural al tránsito de las aves y otros elementos de la fauna regional que contribuyan a la dispersión de la flora nativa.
4. La incorporación de la riqueza florística regional a la arborización urbana.
5. La mitigación de los impactos ambientales propios de la red vial.
6. La recuperación ambiental de los corredores de influencia de la red hídrica.
7. La provisión de un límite arcifinio para facilitar el control del crecimiento urbano ilegal sobre la red hídrica y el suelo rural.
8. **La provisión de espacio público para la recreación pasiva de las comunidades vecinas.**
9. El embellecimiento escénico de la ciudad.

Artículo 100. Corredores Ecológicos. Clasificación (artículo 91 del Decreto 469 de 2003). Los Corredores Ecológicos se clasifican en tres categorías:

1. Corredores Ecológicos de Ronda: Que abarcan la ronda hidráulica y la zona de manejo y preservación ambiental de todos aquellos cursos hídricos que no están incluidos dentro de otras categorías en la Estructura Ecológica Principal.

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 - Información línea 195



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. 1495 de 2005

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

Artículo 101. Corredores Ecológicos de Ronda. Identificación y alindamiento (artículo 92 del Decreto 469 de 2003). Pertenecen a esta categoría las áreas conformadas por la ronda hidráulica y la zona de manejo y preservación ambiental de los siguientes cursos, según sean **acotadas por la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá y aprobadas mediante acto administrativo**, por la autoridad ambiental competente:

- Río Tunjuelo, dentro de suelo urbano.
- Río **Fucha**

...

Se incorporan a esta categoría todas aquellas que alindere la autoridad ambiental competente con base en los estudios de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá dentro del suelo urbano o que se adopten como tales en los instrumentos de planeamiento.

Artículo 102. Planes de manejo de los principales Corredores Ecológicos de Ronda (artículo 93 del Decreto 469 de 2003). Los Corredores Ecológicos de Ronda de los ríos Tunjuelo, **Fucha** y del sistema Molinos-Salitre-Córdoba deberán contar con un plan de manejo que será concertado con la autoridad ambiental competente. Estos planes de manejo tendrán un alcance afín a los del Sistema de Áreas Protegidas del Distrito Capital y serán adoptados mediante Decreto.

Parágrafo. Los corredores ecológicos de ronda de que trata el presente artículo podrán ser complementados con equipamientos recreativos y deportivos colindantes y externos al corredor, los cuales se integrarán a su plan de manejo.

Artículo 103. Corredores Ecológicos. Régimen de usos (artículo 94 del Decreto 469 de 2003). El régimen de usos de los corredores ecológicos, conforme a su categoría, es el siguiente:

1. Corredores Ecológicos de Ronda:

a. **En la zona de manejo y preservación ambiental:** Arborización urbana, protección de avifauna, ciclorutas, alamedas y recreación pasiva.

b. **En la ronda hidráulica:** forestal protector y obras de manejo hidráulico y sanitario.

2. Corredor Ecológico de Borde: usos forestales.

Parágrafo 1: El Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente definirá el porcentaje máximo de área dura que se permitirá construir en los corredores ecológicos de que trata el presente artículo.

Parágrafo 2: La Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá realizará la planificación, administración y mantenimiento de los corredores ecológicos de ronda, bajo la coordinación de la autoridad ambiental competente." (negrilla nuestra)"

En conclusión, los cuerpos de agua, las rondas hidráulicas y a las zonas de manejo y preservación ambiental hacen parte integrante del espacio público. Las dos primeras como bienes de uso público y la tercera como bienes privados con afectación urbanística a espacio público. Respecto de éstos últimos, el Acuerdo 6 de 1990 ordenaba como política distrital, su paulatina adquisición.

b. El alcance de las competencias de restitución frente a los bienes que integran el 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

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. 1495 de 2005

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

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."

Nótese que el Código Nacional de Policía contempla la restitución de bienes de uso público, en tanto que el Código de Policía de Bogotá es más amplio toda vez que abarca el espacio público. Recuérdese que el Decreto 1504 de 1998 señala con precisión que el espacio público está compuesto tanto por los bienes de uso público como por los bienes privados con afectación urbanística a espacio público.

De otra parte, la Ley 810 de de 2003 al respecto señala:

"Artículo 2°. El artículo 104 de la Ley 388 de 1997 quedará así:

Artículo 104. Sanciones urbanísticas. El artículo 66 de la Ley 9ª de 1989 quedará así:

Las infracciones urbanísticas darán lugar a la aplicación de las sanciones a los responsables que a continuación se determina, por parte de los alcaldes municipales y distritales, el gobernador del departamento de San Andrés y Providencia o el funcionario que reciba la delegación, quienes las graduarán de acuerdo con la gravedad y magnitud de la infracción y la reiteración o reincidencia en la falta, si tales conductas se presentaren:

2. Multas sucesivas que oscilarán entre doce (12) y veinticinco (25) salarios diarios vigentes por metro cuadrado de intervención u ocupación, sin que en ningún caso la multa supere los cuatrocientos (400) salarios mínimos mensuales legales vigentes, para quienes **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 y la suspensión de servicios públicos domiciliarios, de conformidad con lo señalado en la Ley 142 de 1994. Esta autorización podrá concederse únicamente para los parques y zonas verdes por razones de seguridad, siempre y cuando la transparencia del cerramiento sea de un 90% como mínimo, de suerte que se garantice a la ciudadanía el disfrute visual de los parques o zonas verdes y que no se vulnere su destinación al uso de común. 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.**

Artículo 4°. El artículo 107 de la Ley 388, quedará así:

Artículo 107. Restitución de elementos del espacio público. 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 y la suspensión de los servicios públicos domiciliarios, de conformidad con lo señalado en la Ley 142 de 1994".

Respecto de la interpretación de las normas antes señaladas esta Corporación se pronunció en el Acto Administrativo No. 0643 del 20 de junio de 2005, en el cual se dijo:

"El citado artículo 2, integra dentro de las sanciones urbanísticas la "intervención" u "ocupación" de bienes de uso público y la intervención del espacio público que no tenga el carácter de bien de uso público, es decir bienes privados afectados a espacio público, en tanto que el artículo 4 ibídem ordena la restitución del espacio público.

Lo anterior nos lleva a precisar el alcance del concepto de "restitución" respecto de los distintos componentes que integran el espacio público, es decir, respecto de los bienes de uso público y de los bienes privados afectados a espacio público.

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 - Información línea 195



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. 1495 de 2005

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

El diccionario de la Real Academia Española señala que el concepto restituir se deriva del latín “restituere”, y tiene dentro de sus significados los siguientes: “Volver algo a quien lo tenía antes” y “Restablecer o poner algo en el estado que antes tenía”.

Nótese que el artículo 2 de la Ley 810 de 2003 al referirse a los bienes de uso público señala que la medida es procedente en el evento de “intervención” u “ocupación” de éstos, en tanto que al referirse a los bienes privados afectados a espacio público indica que la medida es procedente en el evento de “intervención”.

De conformidad con lo anterior y dadas las acepciones de la palabra restituir, debe interpretarse de conformidad con el contexto que corresponda al tipo de bien. Así, tratándose de bienes de uso público ocupados o intervenidos, la restitución debe entenderse como la acción de “Volver algo a quien lo tenía antes” y/o la acción de “Restablecer o poner algo en el estado que antes tenía”; en tanto que si se trata de bienes privados afectados a espacio público que han sido objeto de intervención, la restitución debe entenderse sólo como la acción de “Restablecer o poner algo en el estado que antes tenía”.

De conformidad con lo señalado es claro que los Alcaldes Locales tienen la obligación de adelantar las actuaciones administrativo-policivas tendientes a la recuperación del espacio público ocupado o intervenido.

Así, si se trata de un bien que hace parte de una ronda hidráulica, estaremos frente a un bien de uso público, respecto del cual resulta procedente su restitución entendida como la acción de “Volver algo a quien lo tenía antes”. Por otra parte, si se trata de un bien ubicado dentro de una zona de manejo y preservación ambiental, estaremos frente a un bien privado con afectación urbanística a espacio público (salvo que haya sido adquirido por el Distrito) y en consecuencia puede ser objeto de restitución entendida como la acción de “Restablecer o poner algo en el estado que antes tenía”.

Respecto de este último caso debe tenerse presente el momento a partir del cual el predio privado es objeto de la afectación urbanística, pues sólo allí ocurre su integración al espacio público de la ciudad⁵. Lo anterior resulta de gran importancia en razón a que las intervenciones que se realicen sobre el predio con posterioridad a tal hecho, no son cobijadas por el presupuesto del artículo 38 de Código Contencioso Administrativo que contempla la caducidad de la facultad sancionadora de la administración.⁶

Por el contrario, si el predio es intervenido antes de que sea objeto de afectación urbanística a espacio público, tales intervenciones pueden ser objeto de caducidad.

Ahora, tanto la actuación administrativa para la verificación respecto de si existe construcción sin licencia o en contravención a la misma, como las actuaciones para la restitución de espacio público, están consagradas en el mismo artículo de la ley 810 de 2003, ambas constituyen infracción urbanística y ambas

⁵ Al respecto puede consultarse el Acto Administrativo No. 0744 del 18 de noviembre de 2004, en el cual el Consejo de Justicia con ponencia del Consejero Joaquín Emilio Briceño Quintero, señaló que con anterioridad a la Ley 9 de 1989 los antejardines no eran considerados espacio público, de manera que a aquellos que hubiesen sido construidos con anterioridad a la norma, les era aplicable la figura de la prescripción según normas de la época de realización de las obras.

⁶ En relación con la caducidad sancionadora respecto de infracciones que involucren elementos constitutivos de espacio público, el Consejo de Estado en Sección Primera, con ponencia del doctor MANUEL SANTIAGO URUETA AYOLA, en sentencia del 20 de marzo de 2003, expediente No. 8340, dijo:

“En ese orden de ideas, conviene aclarar que cuando la obra compromete o afecta elementos constitutivos de espacio público, el término en comento no empieza a correr, es decir, que la acción sancionadora en esta materia no caduca, mientras no cese la conducta o desaparezca el hecho respectivo.” (negrilla no original)

Así, la garantía del derecho al espacio público, está consagrada como un derecho humano de carácter colectivo elevado a categoría constitucional, respecto del cual no puede predicarse la extinción. De lo anterior, se concluye que la facultad sancionadora de la administración, no caduca respecto de infracciones urbanísticas que involucren la construcción de obras sobre espacios arquitectónicos constitutivos de espacio público.

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 - Información línea 195



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. 1495 de 2005

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

competen al Alcalde Local. Así, la distribución de tareas dentro de la Alcaldía Local responde a la organización interna de la administración. Resulta entonces ilógico que el Alcalde Local excuse el incumplimiento de sus funciones en el supuesto de que sus colaboradores se remitieron mutuamente el expediente para efectos de determinar cuál de ellos debía sustanciarle la actuación.

Resulta procedente recordar al A-quo que la función administrativa debe caracterizarse por los principios de celeridad y economía de conformidad con lo dispuesto por el artículo 209 de la Constitución Política.

La administración, ante una construcción en un predio de propiedad privada con afectación urbanística a espacio público, puede optar por adelantar la actuación como una restitución de espacio público o como una verificación por construcción sin licencia, en cualquiera de los eventos el resultado y el procedimiento es el mismo y, en todo caso, en ninguno de los eventos es predicable la aplicación de la figura de la caducidad (salvo la circunstancia antes señalada).

En cualquiera de los dos eventos, lo primero que deberá determinar la administración es si el predio es espacio público o privado. Respecto de la primera de las circunstancias debe precisarse si se trata de un bien de uso público o de un bien privado con afectación a espacio público. Ahora, si se tratara de un bien privado con afectación a espacio público, resulta necesario identificar el momento en el cual las reglamentaciones urbanísticas del Distrito otorgan tal calidad al bien (acto administrativo que adopta la acotación de la zona de manejo y preservación ambiental en el caso concreto).

De conformidad con lo señalado, habrá de revocarse la decisión de archivo para que la Alcaldía Local proceda a decretar y practicar las pruebas que permitan determinar, si en el presente caso las obras objeto de actuación fueron construidas en propiedad privada, en un bien de uso público o en un bien privado con afectación a espacio público y, en el último de los eventos, si las obras se realizaron con posterioridad a la adopción de los reglamentos que otorgan tal calidad al bien. De acuerdo al resultado de la actividad probatoria, la Alcaldía Local deberá adoptar la decisión que corresponda.

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. 234 del 11 de noviembre de 2004 proferida por la Alcaldía Local de Kennedy.

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

TERCERO: Contra la presente decisión no procede ningún recurso.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

JOSÉ MARTÍN CADENA GARZÓN
Consejero

HÉCTOR ROMÁN MORALES BETANCOURT
Consejero

GLEISON PINEDA CASTRO
Consejero

Bogotá sin indiferencia