



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. 0516 de 2006, C.P. Héctor Román Morales Betancourt  
*Salvamento de Voto del Consejero Gleison Pineda Castro ([contáctalo en gleisonpineda@angelesdepaz.com](mailto:gleisonpineda@angelesdepaz.com))*

*Sobre espacio público ocupado no se puede proferir orden de restitución cuando existe acto administrativo que autorice la ocupación (licencia, permiso, contrato, etc.); salvo que el acto haya sido revocado, anulado, suspendido o que haya perdido fuerza ejecutoria o cuando el plazo fijado ha terminado (A2006-0516 salvamento de voto).*

**RAZONES DEL SALVAMENTO**

Con el debido respeto por las decisiones del Consejo de Justicia de Bogotá, D.C., el suscrito Consejero salva el voto en relación con la decisión adoptada en el acto de la referencia, mediante la cual la Sala de Decisión de Contravenciones Administrativas, Desarrollo Urbanístico y Espacio Público desató la segunda instancia, resolviendo que no es compendia de la autoridad administrativa ordenar la restitución del espacio público cuando la ocupación ha tenido ocasión en un contrato administrativo, aún cuando el plazo fijado para la ocupación haya terminado.

Como bien lo indica la decisión de la mayoría, esta Corporación ha venido señalando que en una actuación policiva de restitución de espacio público deben verificarse tres elementos: 1) la naturaleza jurídica de espacio público del bien; 2) el estado material de ocupación o intervención y; 3) el alcance de los derechos existentes en el evento de acreditarse la actuación de autoridad competente.

En el caso resuelto por esta instancia, el Alcalde (para adoptar la decisión de no avocar conocimiento) parte del presupuesto de que tanto (i) la naturaleza del bien como (ii) su estado de ocupación, se encuentran probados en el expediente y fundamenta su decisión en que (iii) la ocupación tuvo origen en una actuación de autoridad competente. Independientemente de la veracidad de los dos primeros presupuestos, en el presente caso a la Corporación ha correspondido verificar exclusivamente si el tercero se encuentra probado.

Ahora, respecto de las actuaciones de autoridad competente que dan origen a la existencia de algún derecho, se pueden señalar los contratos suscritos con el Distrito, el otorgamiento de licencia de construcción, la autorización de cerramiento, el permiso de ocupación temporal, etc.

Ahora, la acreditación de uno de tales actos, efectivamente puede dar origen a algún tipo de derecho en cabeza del particular. Sin embargo, el alcance del posible derecho puede variar según la naturaleza de la actuación administrativa que se acredite.

En relación con los efectos que origina el acreditar este tipo de situaciones, ha señalado la Corte Constitucional<sup>1</sup> respecto de los vendedores informales que ocupan el espacio público, que en el evento en que acrediten estar amparados por la presunción de buena fe o principio de confianza legítima, ello no impide a la administración emitir la orden de restituir el espacio público, pero sí obliga a que previo a la ejecución<sup>2</sup> de la decisión se brinde a estas personas la garantía de acceder a mecanismos alternativos de subsistencia económica.

<sup>1</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-772-03 con ponencia del Magistrado Manuel José Cepeda Espinosa.

<sup>2</sup> En este sentido puede consultarse la decisión que con ponencia del Consejero César Augusto Brausín Arévalo profirió el Consejo de Justicia mediante Acto Administrativo No. 1164 del 29 de septiembre de 2005. En esta se dijo:

**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. 0516 de 2006, C.P. Héctor Román Morales Betancourt  
*Salvamento de Voto del Consejero Gleison Pineda Castro ([contáctalo en gleisonpineda@angelesdepaz.com](mailto:gleisonpineda@angelesdepaz.com))*

Ahora, en relación con los efectos de la acreditación de una autorización emitida por autoridad competente para la intervención del espacio público, en Acto Administrativo No. 1015 del 31 de agosto de 2005, esta Corporación señaló:

“No obstante lo anterior, obra en el expediente prueba suficiente en el sentido de que las ocupaciones fueron realizadas en atención a las autorizaciones otorgadas por un particular [curaduría] con competencia de emitir actos administrativos que gozan de presunción de legalidad.

De otra parte, resulta pertinente señalar que los actos (licencias de construcción) fueron proferidos con base en los conceptos emitidos por el Departamento Administrativo de Planeación Distrital en los que se observa la confusión que se presentó entre los años 1999 y 2002, respecto de la naturaleza jurídica del predio.

Si bien **las zonas de cesión ocupadas deben ser objeto de restitución**, un procedimiento en tal sentido sólo podrá realizarse cuando el Departamento Administrativo de Planeación Distrital haya adoptado las actuaciones que le competan en relación con las licencias otorgadas y/o cuando el Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público haya adelantado las actuaciones que le competen en relación con el perfeccionamiento de las cesiones obligatorias al Distrito.

*“Ahora bien es cierto que coinciden en la Alcaldía Local, las tareas de adelantar la actuación administrativa tendiente a la recuperación del espacio público y ejecutar la orden de policía y en esta última determinar el amparo de legítima confianza para realizar los ofrecimientos que de la misma devienen; estas funciones provienen de diferentes ámbitos de competencia y la actuación que por recursos da competencia a esta Corporación para pronunciarse es únicamente por la primera.*

*Los recursos de vía gubernativa buscan la aclaración, modificación o revocatoria de actos administrativos particulares, excluyéndose los de trámite, preparatorios o de ejecución. En este orden de ideas, la petición sobre los ofrecimientos, es extraña al debate sobre la ocupación del espacio público, ya que la misma tiene su origen en la existencia misma de hechos generadores del principio de la legítima confianza, como son los ofrecimientos efectuados, y no tiene el poder suasorio para enervar el acto impugnado, pues no cuestiona sus fundamentos de hecho o de derecho; de conformidad con las normas que tratan la materia (Constitución Política de Colombia Artículos 62 y 83, y Leyes 9 de 1989, 388 de 1997 y 810 de 2003).*

*De tal modo que para el caso que nos ocupa, cuando el Alcalde Local de Puente Aranda en la resolución que decide la actuación administrativa dispone en el ordinal primero hacer los ofrecimientos de reubicación a las ocupantes de las casetas de marras, genera un alcance diferente a la existencia misma del acto administrativo y su firmeza, toda vez que lo condiciona a una situación que solo se puede analizar luego de su firmeza, es decir al momento de su ejecución.*

*En este orden de ideas y toda vez el contenido del recurso, se concentra en debatir los ofrecimientos efectuados, que son propios de la ejecución del acto y conforme al artículo 49 del Código Contencioso Administrativo los mismos no son susceptibles de recursos habrá de procederse a su rechazo.*

*No obstante lo anterior es menester señalar que las autoridades de policía, deben garantizar que las medidas adoptadas para la recuperación del espacio público sean proporcionales con relación a la limitación del goce efectivo de los derechos fundamentales en un Estado Social de Derecho, es por ello que en la presente actuación, las vendedoras informales amparadas por el principio constitucional de la confianza legítima, no pueden ser privadas de sus medios de trabajo sin recibir alguna alternativa viable por parte de las autoridades, luego de quedar en firme el respectivo acto administrativo y previo a la ejecución de la orden de policía que efectiviza la recuperación del espacio público*

*Lo anterior implica para el funcionario de primera instancia que previo a la ejecución de la decisión de restitución del espacio público, dé cumplimiento a los parámetros señalados por la Corte Constitucional en las Sentencias SU-360-99, SU 601 A/99 y T-772-03, luego de producirse la firmeza del acto administrativo que ordena su restitución.”*

**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. 0516 de 2006, C.P. Héctor Román Morales Betancourt  
*Salvamento de Voto del Consejero Gleison Pineda Castro ([contáctalo en gleisonpineda@angelesdepaz.com](mailto:gleisonpineda@angelesdepaz.com))*

Ahora, si los actos que amparan la ocupación del espacio público están viciados de ilegalidad, no compete a esta Corporación calificar tal situación, ni resulta procedente su desconocimiento para efectos de garantizar el disfrute colectivo del espacio público.”

En el precedente citado, se encontró que existía un bien de uso público, que se encontraba ocupado, pero que la ocupación se originaba en un acto administrativo emitido por una Curaduría Urbana. Si bien el acto se había originado en un error inducido por la administración misma, esta Corporación consideró que la licencia correspondiente, estando vigente, gozaba de presunción de legalidad.

Lo anterior llevó a concluir en el precedente citado, que no podía emitirse orden de restitución mientras el acto (licencia de construcción y cerramiento) estuviera vigente. Así, para efectos de restituir el correspondiente espacio público era necesario que el Departamento Administrativo de Planeación Distrital, como superior funcional del Curador, procediera a revocar directamente el acto o a demandarlo en la jurisdicción contencioso administrativa.

De conformidad con los elementos probatorios allegados al expediente, en el presente caso, entre el mes de diciembre de 1993 y enero de 2004 se había entregado en arrendamiento un bien de uso público. Estando vigente la relación contractual, la autoridad policiva carecía de competencia para ordenar directamente la restitución del espacio público, esto es, de diciembre de 1993 a enero de 2004.

No obstante, a mi juicio (y aquí me aparto del concepto mayoritario de la sala) en el evento en que la actuación de autoridad competente que haya dado origen a la ocupación o intervención fije un plazo, terminado éste, culmina el derecho del ocupante y se hace exigible el derecho de la colectividad a gozar del espacio público. Derecho cuya protección compete a la autoridad policiva, quien recobra la competencia para ordenar la correspondiente restitución.

Iguales efectos se presentan, si antes de que termine el plazo fijado para la ocupación, la autoridad competente revoca directamente el acto que le da origen u obtiene decisión del contencioso administrativo en el que se declare su nulidad, pues en este evento también cesan los efectos de la actuación administrativa (permiso, licencia, autorización, contrato, etc.).

En este mismo sentido, respecto de las ocupaciones o intervenciones originadas en un contrato administrativo, cuando finalice el plazo de la relación contractual o, cuando ésta termine anticipadamente por decisión unilateral de la administración mediante acto administrativo en firme, por mutuo acuerdo o por orden judicial: cesan los efectos de la autorización de la administración para la ocupación y en consecuencia la autoridad policiva recobra su competencia para emitir la orden de restitución.

Cabe resaltar que la inactividad de la autoridad policiva en este tipo de situaciones, condenaría a la comunidad a desprenderse de libre goce del espacio público, pues de someter la restitución del espacio público a la espera de un pronunciamiento del contencioso administrativo, en el evento en que se inicie la acción, ésta podría tardar de 5 a 10 años. Incluso de no iniciarse la acción contractual en el término legal (2 años), la ocupación sería indefinida y la administración quedaría sin herramientas para la protección del interés colectivo.

**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 3422163  
Página Web: [www.segobdis.gov.co](http://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. 0516 de 2006, C.P. Héctor Román Morales Betancourt  
*Salvamento de Voto del Consejero Gleison Pineda Castro ([contáctalo en gleisonpineda@angelesdepaz.com](mailto:gleisonpineda@angelesdepaz.com))*

De otra parte, la competencia del contencioso administrativo se refiere a la existencia, validez o cumplimiento del contrato, la cual no desplaza ni se contrapone con la competencia de la autoridad policiva. En tales circunstancias, la legalidad de los actos administrativos que deciden la terminación unilateral del contrato o las consecuencias administrativas o pecuniarias del mismo, ciertamente corresponden a la jurisdicción contencioso administrativa y su valoración no se enmarca dentro de la órbita de competencias de la autoridad policiva, la cual se restringe a verificar los elementos antes señalados (naturaleza del bien, estado de ocupación y valoración de derechos del ocupante) y de ser procedente, disponer la restitución del espacio público.

Así, en el presente caso, en mi concepto, a la Alcaldía Local correspondía iniciar la actuación de restitución de espacio público, en la cual debería verificar si el predio ciertamente hace parte del espacio público, si está ocupado y si el contrato de arrendamiento del bien de uso público ha finalizado, debiendo emitir con plena garantía del debido proceso, la decisión que en derecho correspondiera.

Queda así motivado mi salvamento de voto.

**GLEISON PINEDA CASTRO**

Consejero

**Bogotá** *in 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 3422163  
Página Web: [www.segobdis.gov.co](http://www.segobdis.gov.co) - Información línea 195