

ESPACIO PUBLICO – Es deber del estado velar por su integridad y su destinación al uso común / ESPACIO PUBLICO – prevalece el uso común sobre el interés particular / ESPACIO PUBLICO – Concepto /

Conforme a lo dispuesto en el artículo 82 de la Constitución Política, 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. El artículo 5º de la Ley 9ª de 1989 define el espacio público como 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.

Fuente formal: CONSTITUCION POLITICA, ARTICULO 82; LEY 9 DE 1989, ARTICULO 5; ACUERDO 079 DE 2003, ARTICULO 65; ACUERDO 079 DE 2003, ARTICULO 66.

Nota de relatoría: Sentencias CE, S1, AP-00015, 2008/05/15, M.P. Rafael E. Ostau De Lafont Pianeta; CE, S1, AP-00388, 2007/09/27, M.P. Rafael E. Ostau De Lafont Pianeta.

RESTITUCION DE BIENES DE USO PUBLICO – Competencia de los alcaldes municipales / PROTECCION DE BIENES DE USO PUBLICO DEL DISTRITO DE BOGOTA – Competencia de los alcaldes locales / PROTECCION DEL ESPACIO PUBLICO – Le corresponde a las autoridades de Policía proteger su integridad y su destinación al uso común

Es competencia de los alcaldes municipales dictar los actos administrativos necesarios para la restitución de los bienes de uso público. Por su parte, de acuerdo con el numeral 7 del artículo 86 del Decreto 1421 de 1993, contenido del Estatuto Orgánico de Bogotá D.C., corresponde a los Alcaldes Locales dictar los actos y ejecutar las operaciones necesarias para la protección, recuperación y conservación del espacio público, con sujeción a la ley, a las normas nacionales aplicables, y a los acuerdos distritales y locales. El artículo 68 ibídem dispone que corresponde a las autoridades de Policía proteger la integridad del espacio público y su destinación al uso común, y, de manera especial, velar por la conservación, mantenimiento y embellecimiento de los bienes del espacio público de dominio público.

Fuente formal: DECRETO LEY 1355 DE 1970, ARTICULO 132; DECRETO 1421 DE 1993, ARTICULO 83, NUMERAL 7; CODIGO DE POLICIA DE BOGOTA, ARTICULO 68

Nota de relatoría: Sentencias, CE, S1, AP-00093, 2009/06/04, M.P. Marco Antonio Velilla Moreno; CE, S1, AP-00788, 2007/08/09, M.P. Rafael E. Ostau De Lafont Pianeta.

BIEN FISCAL – No es de uso público / BIEN DE USO PUBLICO – Sino se prueba este carácter no es posible restituirse porque su titularidad no pertenece a la comunidad

No se encuentra demostrada la violación de los derechos colectivos cuya protección se reclama, por cuanto las pruebas que reposan en el expediente no permiten deducir que exista violación en tal sentido, por el contrario, se determinó con certeza que el bien no es de uso público, ni zona verde, pues está considerado que los parqueaderos ubicados en el zona que rodea el edificio del Centro Administrativo Distrital, hacen parte de las zonas especiales que se crearon a través del acto administrativo No 017 de 2005, por razones de seguridad y forman parte integral del predio por tratarse de bienes fiscales. Así las cosas, la Sala advierte que en este proceso no se encuentra demostrado el supuesto fáctico en que se apoya la demanda. En efecto, no se acreditó el carácter de bien de uso público por lo que no puede restituirse un bien cuya titularidad no pertenece a la comunidad. Luego, no se probó la violación de los derechos colectivos al goce del espacio público a la seguridad y prevención de desastres, realización de construcciones y desarrollos urbanos que respeten las normas jurídicas.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN PRIMERA

Consejero Ponente: RAFAEL E. OSTAU DE LAFONT PIANETA

Bogotá, D. C., dieciséis (16) de julio de dos mil nueve (2009)

Radicación número: 25000-23-25-000-2005-00457-01(AP)

Actora: ASOCIACIÓN PARTICIPACIÓN CIUDADANA ANTICORRUPCIÓN COLOMBIA DEMOCRÁTICA – APCACD

Referencia: ACCIÓN POPULAR

Demandado: DISTRITO DE BOGOTÁ

Se decide el recurso de apelación interpuesto por la parte actora contra la sentencia proferida el 14 de agosto de 2006, por la Subsección A Sección Segunda del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en cuanto negó las pretensiones de la acción popular.

I.- LA DEMANDA

1. Las pretensiones

El **11 de marzo de 2005**, el ciudadano **Carlos Arturo San Juan Sanclemente**, actuando en calidad de representante legal de la **Asociación de Participación Ciudadana Anticorrupción Colombia Democrática – APCACD** promovió demanda en ejercicio de la acción popular contra el Distrito de Bogotá, la Alcaldía de la Localidad de Teusaquillo, el Departamento Administrativo del Medio Ambiente –DAMA, el Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público –DADEP y el Instituto de Desarrollo Urbano –IDU, con el fin de que el Tribunal Administrativo de Cundinamarca adoptara las siguientes disposiciones:

“(...) Solicitamos se protejan los derechos colectivos de seguridad y prevención de desastres, realización de construcciones y desarrollos urbanos que respeten las normas jurídicas y el goce del espacio público que están siendo vulnerados por las autoridades demandadas que como entes autónomos que les confiere la ley sobre la infraestructura e inmobiliario de la ciudad,

están invadiendo los espacios que son de uso público o común con el cerramiento del aparcadero que está ubicado en el Edificio del Centro Administrativo Distrital de la carrera 30 No 24-90 principalmente destinado para el parqueo de los carros de los empleados de la Secretaria de Educación, Planeación Distrital, Defensoria del Espacio Público, CADE y demás. Cerramientos que se tomaron los espacios que le corresponde al público como los andenes y las zonas destinadas para el control ambiental, la rampa para minusválidos, ciclovías y alamedas. Esta omisión de las autoridades del distrito demandadas de invadir el espacio público con cerramientos para parqueadero de sus vehículos van desde la simple incomodidad ciudadana hasta la perturbación grave de la tranquilidad, la seguridad, la salubridad y la moralidad pública, ya que los intereses de las demandadas no son superiores a la búsqueda de una mejor calidad de vida para las personas y la protección de los derechos y libertades de los ciudadanos, intereses particulares que no nos pueden negar la posibilidad de disfrutar a plenitud de los espacios colectivos.

2. Los hechos:

Como sustento fáctico de la acción se expone, en síntesis, los siguientes:

1.- Las rejas de cerramiento del parqueadero del Centro Administrativo Distrital –CAD, localizado en la carrera 30 No 24-90, invaden el espacio público pues fueron instaladas sobre áreas destinadas al control ambiental, andenes, rampas de acceso para minusválidos, ciclorutas y alamedas del sector.

2.- Mediante derecho de petición, se solicitó la restitución de las referidas zonas de uso común. Al dar respuesta, el Alcalde de la Localidad de Teusaquillo le remitió copia de la Resolución núm. 17 de 26 de enero de 2005, mediante la cual se declaran como “zona especial” los alrededores del CAD, que en nada guarda relación con los hechos objeto de controversia.

3.- Pese a lo anterior, las autoridades demandadas han omitido adoptar las medidas necesarias para hacer cesar la vulneración a los derechos colectivos para cuyo amparo se instauró la acción popular.

II.- LAS CONTESTACIONES DE LA DEMANDA

1.- El Instituto de Desarrollo Urbano –IDU dio contestación a la demanda mediante apoderado judicial, quien manifestó que se opone a sus pretensiones con fundamento en las siguientes razones de defensa:

1.- Propuso la excepción de “falta de legitimación en la causa por pasiva” argumentando que de conformidad con los artículos 192 y 193 del Decreto 1355 de 1970 compete al Alcalde de la Localidad de Teusaquillo adelantar las actuaciones policivas tendientes a restituir el espacio público. Para ello, debe apoyarse en la Junta Administradora Local y del DADEP, cuyas atribuciones prevén los artículos 69 del Decreto 1421 de 1991 y, 3º y 4º del Acuerdo 18 de 1999.

2.- Así mismo, propuso la excepción que denominó “cumplimiento de las obligaciones constitucionales y legales” argumentando que el IDU ha ceñido la planeación y ejecución de sus proyectos, a las prioridades definidas en el Plan de Ordenamiento Territorial y en el Presupuesto Anual.

3.- Finalmente, sostuvo que las fotografías allegadas por la actora, lejos de acreditar la alegada vulneración a los derechos colectivos, comprueban que las rejas además de estar en buen estado, preservan las áreas de tránsito peatonal, las zonas verdes y las rampas de acceso para discapacitados.

2.- La Secretaría de Gobierno Distrital – Alcaldía Local de Teusaquillo dio contestación a la misma por conducto de apoderado judicial, quien se opuso a sus pretensiones con apoyo en la siguiente argumentación:

1.- Presentó la excepción de “improcedencia de la acción popular” sustentada en que antes de instaurar la demanda, no se agotaron los procedimientos ordinarios para que el DADEP, el Departamento Administrativo de Planeación Distrital y el Alcalde de la Localidad de Teusaquillo restituyesen el espacio público, materia de controversia.

2.- Puso de presente que el CAD es un bien fiscal del Distrito y que ante el posible estacionamiento de vehículos en los andenes del que se dio cuenta en el derecho de petición referido en la demanda, libró el oficio núm. AJ-574-05 al Centro Local de Movilidad para que adelantase los operativos pertinentes.

3.- Solicitó se niegue el incentivo previsto en el artículo 39 de la Ley 472 de 1998 porque la demanda no atiende a fines altruistas y solidarios, sólo contribuye a congestionar la jurisdicción contencioso administrativa pues carece de pruebas que la sustenten.

3.- El Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente –DAMA contestó la demanda mediante apoderado y se opuso con fundamento en las siguientes consideraciones:

1.- Manifestó que propone la excepción de “falta de legitimación en la causa por pasiva” como quiera que el DAMA, cuyas competencias se orientan al desarrollo y aplicación del Plan de Gestión Ambiental en el perímetro urbano del Distrito, no es responsable de proferir las decisiones y ejecutar los actos

necesarios para la recuperación y preservación del espacio público. Ello, de conformidad con el artículo 86 del Decreto 1421 de 1993 y el Acuerdo 18 de 1999 corresponde al Alcalde de la Localidad de Teusaquillo y al DADEP.

2.- Solicitó negar las pretensiones en relación con el DAMA pues no se probó que por acción u omisión suya, exista vulneración a los derechos colectivos aducidos.

4.- El Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público –DADEP, a través de apoderado judicial, se pronunció en el siguiente sentido:

1.- Precisó que según los artículos 3º y 4º del Acuerdo 18 de 1999, en concordancia con el 86-7 del Decreto 1421 de 1993, corresponde al Alcalde Local de Teusaquillo y no al DADEP, adelantar las actuaciones policivas tendientes a restituir los bienes de uso común.

2.- Propuso la excepción de “inexistencia de objeto” porque en el caso presente, no hay invasión del espacio público. Al efecto, expuso que el predio donde funciona el CAD y sus proximidades, como las áreas de parqueo y las zonas verdes donde se instalaron las rejas de cerramiento, son bienes fiscales del Distrito sometidos al régimen de manejo y administración del derecho privado.

3.- Finalmente, expresó oponerse a la fijación del incentivo de que trata el artículo 39 de la Ley 472 de 1998, a favor de la actora.

5.- El Departamento Administrativo de Planeación Distrital –DAPD, vinculado a esta actuación en calidad de presunto responsable de la

vulneración de los derechos colectivos invocados en la demanda¹, dio contestación a la misma y se opuso a la prosperidad de sus pretensiones, así:

1.- Alegó la excepción de “falta de objeto”, fundamentada en que no existe invasión del espacio público porque el predio cuya restitución se pretende, es un bien fiscal del Distrito.

2.- De igual forma, propuso la excepción de “falta de legitimación en la causa por pasiva” pues del texto de la demanda, no se deduce que los hechos aducidos sean imputables al DAPD.

3.- Luego de referirse a los pertinentes antecedentes urbanísticos, explicó que según el Decreto 606 de 2001, el CAD es un inmueble de “conservación urbanística” al que se otorgó la licencia de construcción núm. 6315 de 22 de octubre de 1968.

4.- Reiteró que en el plano núm. 121/4-8 aprobado por el DAPD e incorporado a la cartografía oficial, se delimitó en proximidades a las torres A y B del CAD, una zona para el estacionamiento de vehículos, que según acta de 8 de septiembre de 1994², hace parte de un bien fiscal del Distrito.

5.- Adujo que no es cierta la presunta vulneración a los derechos colectivos, pues las licencias de construcción núm. 9810016 de 19 de diciembre de 1997, 001-0137 de 1º de abril de 2000 y 04-2-1741 de 10 de noviembre de

¹ Decisión adoptada a solicitud de la Secretaría de Gobierno Distrital –Alcaldía de la Localidad de Teusaquillo, en auto de 13 de mayo de 2005, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 18, inciso final, de la Ley 472 de 1998. (fls. 143 y 144).

² Mediante la cual la Secretaría de Hacienda Distrital hizo entrega del lote correspondiente al CAD y sus zonas aledañas a la Procuraduría de Bienes y a los Departamentos Administrativos de Planeación y Catastro Distrital (fls 173 a 178).

2004, demuestran que no se ha modificado la ubicación de los parqueaderos contiguos a las edificaciones del CAD.

6.- Por último, solicitó imponer al demandante la sanción contemplada en el artículo 38 de la Ley 472 de 1998 por considerar que interpuso la acción popular temerariamente, con miras a la exclusiva obtención del incentivo económico y no a la protección de los derechos colectivos.

III.- LA AUDIENCIA DE PACTO DE CUMPLIMIENTO

Atendiendo a lo establecido en el artículo 27 de la Ley 472 de 1998, el Despacho sustanciador convocó a las partes a audiencia de pacto de cumplimiento para el 26 de octubre de 2005, la cual se declaró fallida debido a que no se logró una fórmula de acuerdo entre las partes.

IV.- LOS ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

1.- La parte actora:

El representante legal de la actora sostuvo que los argumentos sustentados en que el CAD es un bien fiscal del Distrito, carecen de fundamento.

2.- Las partes demandadas:

2.1. El Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público –DADEP reiteró lo expuesto en la contestación y advirtió que el concepto de la Subdirección de Registro Inmobiliario de la misma entidad³ prueba que el parqueadero controvertido, no excede los linderos del CAD.

³ Allegado con la contestación. (fls. 87 a 89).

2.2. El Departamento Administrativo de Planeación Distrital –DAPD y el Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente –DAMA insistieron en los planteamientos de la contestación.

2.3. El Instituto de Desarrollo Urbano –IDU y la Secretaría de Gobierno Distrital –Alcaldía Local de Teusaquillo guardaron silencio en esta etapa del proceso.

V.- LA PROVIDENCIA APELADA

Surtido el trámite de rigor, se profirió la sentencia apelada, en la cual el *a quo* luego de reseñar la actuación procesal y las pruebas pertinentes, negó las pretensiones de la demanda con fundamento en las siguientes consideraciones:

Declaró probadas las excepciones de “falta de legitimación en la causa por pasiva” alegadas por el IDU, el DAMA y el DAPD porque carecen de competencia para restituir y preserva el goce del espacio público.

Negó las excepciones denominadas “cumplimiento de las obligaciones constitucionales y legales”, “inexistencia de objeto” y “falta de objeto” propuestas en su orden por el IDU, el DADEP y el DADP por estimar que se fundan en razonamientos orientados a debatir el fondo del proceso.

En cuanto a la excepción de “improcedencia de la acción popular” presentada por la Secretaría de Gobierno –Alcaldía Local de Teusaquillo precisó que la acción popular es un medio de defensa autónomo, cuya

instauración no exige el agotamiento de procedimientos administrativos ordinarios.

Indicó que la licencia núm. 6315 de 22 de octubre de 1968⁴ y plano núm. 121/4-8⁵ demuestran que cuando se autorizó la construcción de las edificaciones del CAD se reservó una zona para el estacionamiento de vehículos, lo que es ajustado a derecho.

Aseveró que las fotografías aportadas⁶ evidencian que el CAD cuenta con amplias zonas verdes y que, las licencias núm. 9810016 de 19 de diciembre de 1997, 001-0137 de 1º de abril de 2000 y 04-2-1741 de 10 de noviembre de 2004⁷ corroboran la adecuación de los accesos al CAD, para garantizar mejor movilidad a personas discapacitadas.

Sostuvo que aun cuando a la licencia núm. 6315 de 22 de octubre de 1968 no le son aplicables las disposiciones del Decreto 619 de 2000, cierto es, que éste no prohíbe el cerramiento de áreas de actividad rotacional o equipamientos institucionales destinados a la prestación de servicios urbanos básicos, como es el CAD.

Observó que la instalación de rejas en el caso presente, son un medio idóneo para garantizar el orden público y la seguridad ciudadana, tanto más que según la Resolución 17 de 26 de enero de 2005, el CAD está sometido a “alto riesgo” de atentados.

⁴ Fl. 167

⁵ Fl. 166.

⁶ Fls. 4 y 5.

⁷ Folios 169 a 172.

Así mismo, destacó que dicha restricción se justifica ante la masiva asistencia de público a las instalaciones del CAD, donde funciona un “SUPERCADE” que atiende más de 250 trámites ante entidades distritales, nacionales y privadas.

Por lo anterior, concluyó que no existe violación a los derechos colectivos invocados por la actora, respecto de quien, no se demostró un proceder temerario conforme al artículo 74 del CPC, aplicable por remisión del artículo 267 del CCA.

V.- EL RECURSO

El representante legal de la actora apeló para que se revoque la sentencia, para lo cual, expone los siguientes argumentos:

Puso de presente que el Acuerdo PSAA06-3409 de 9 de mayo de 2006 del Consejo Superior de la Judicatura, dispuso cerrar el Tribunal Administrativo de Cundinamarca entre el 17 y 31 de julio del mismo año, para que inventariase y remitiera los procesos de competencia de los juzgados administrativos que entrarían en operación el 1º de agosto siguiente.

Argumentó que el *a quo*, estando obligado a hacerlo, no le informó que proferiría la sentencia apelada el 14 de agosto de 2006 –fecha en que aún no había reanudado la atención al público dadas las dificultades para culminar la remisión de expedientes dispuesta en el Acuerdo referido. Por ello, sólo con ocasión de la fijación del edicto y cuando tuvo acceso a las instalaciones de

la Corporación⁸ conoció que la decisión de primera instancia había sido adoptada.

Afirma que las rejas controvertidas invaden zonas de uso público y es posible disponer su readecuación, sin poner en riesgo la seguridad de las instalaciones del CAD.

En su criterio, el Tribunal incurrió en vía de hecho porque ante idénticas circunstancias de hecho, planteadas en el expediente núm. 2004-0984⁹ accedió a la reinstalación de los cerramientos del Centro Administrativo Nacional –CAN por estimar que ocupaban andenes y zonas verdes destinadas al uso común. En dicho caso, negó los argumentos relacionados con seguridad ciudadana y orden público, que acogió en precedencia.

VI. LOS ALEGATOS EN SEGUNDA INSTANCIA

1.- La parte actora:

El apoderado de la actora no alegó de conclusión.

2.- La parte demandada:

2.1. El Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público –DADEP manifestó que comparte la decisión del *a quo* por estimar que no obran pruebas de la vulneración a los derechos colectivos aducidos en la demanda, como quiera que los cerramientos del CAD no invaden el espacio público.

⁸ Afirma que el Tribunal Administrativo de Cundinamarca permitió el ingreso de público aproximadamente la segunda o tercera semana de septiembre de 2006.

⁹ Actor: Asociación Participación Ciudadana Anticorrupción Colombia Democrática. No se cita la fecha de la sentencia.

Reiteró que se opone a reconocer el incentivo de que trata el artículo 39 de la Ley 472 de 1998 a la actora.

2.2. Las demás autoridades demandadas, guardaron silencio en esta etapa del proceso.

VIII.- LAS CONSIDERACIONES

1.- El artículo 2º, inciso segundo, de la Ley 472 de 1998, en desarrollo del artículo 88 de la Constitución Política, dispone que las acciones populares se ejercen para evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los derechos e intereses colectivos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible; y al tenor del artículo 9º ibídem, esas acciones proceden contra toda acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares, que hayan violado o amenacen violar los derechos e intereses colectivos.

De acuerdo con lo anterior, se tiene que los supuestos sustanciales para que proceda la acción popular son los siguientes, a saber: a) una acción u omisión de la parte demandada, b) un daño contingente, peligro, amenaza, vulneración o agravio de derechos o intereses colectivos, peligro o amenaza que no es en modo alguno el que proviene de todo riesgo normal de la actividad humana y, c) la relación de causalidad entre la acción u omisión y la señalada afectación de tales derechos e intereses; dichos supuestos deben ser demostrados de manera idónea en el proceso respectivo.

2.- Con el ejercicio de la presente acción se pretende la protección de los derechos e intereses colectivos relacionados con la seguridad y Prevención

de Desastres, con la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada y dando prevalencia al beneficio de la calidad de los habitantes, y el goce del espacio público, los cuales se estiman vulnerados como consecuencia del hecho de que las autoridades competentes están invadiendo los espacios que son de uso público o común con el cerramiento del aparcadero que está ubicado en el Edificio del Centro Administrativo Distrital de la carrera 30 No 24 - 90 principalmente destinado para el parqueo de los carros de los empleados de la Secretaria de Educación, Planeación Distrital, Defensoria del Espacio Público, CADE y demás.

En ese contexto, solicitan las demandantes ordenar a las autoridades demandadas la construcción, ciclovías, zonas verdes y zonas ambientales, caminos en el andén para minusvalidos en el cerramiento del aparcadero del edificio del Centro Administrativo Distrital ubicado en la carrera 30 No 24-90.

3.- El *a quo* en la sentencia impugnada negó las pretensiones de la demanda, toda vez, que no es dable predicar que los cerramientos en el edificio en el cual se encuentra el Centro Administrativo Distrital, desconozcan las disposiciones que rigen la materia.

4.- En orden a resolver lo pertinente, es preciso señalar que conforme a lo dispuesto en el artículo 82 de la Constitución Política, 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.

El artículo 5º de la Ley 9ª de 1989 define el espacio público como 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.

Conforme a esta norma, "... 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 constituyen, por consiguiente, zonas para el uso o el disfrute colectivo".

En armonía con la citada disposición, en el Acuerdo 79 de 20 de enero de 2003, "Por el cual se expide el Código de Policía de Bogotá D.C.", se define el espacio público como el conjunto de inmuebles públicos y los elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados destinados por naturaleza, usos o afectación, a la satisfacción de necesidades urbanas colectivas que trascienden los límites de los intereses individuales de todas las personas en el Distrito Capital de Bogotá, precisándose así mismo que aquel está conformado por el conjunto de los elementos constitutivos y

complementarios, definidos en las normas nacionales vigentes (arts. 65 y 66).

5.- En relación con el deber de las autoridades de velar por la integridad del espacio público y garantizar su destinación al uso común, es preciso destacar lo siguiente:

El Código Nacional de Policía (Decreto Ley 1355 de 1970) en su artículo 132 preceptúa que es competencia de los alcaldes municipales dictar los actos administrativos necesarios para la restitución de los bienes de uso público. En efecto, prevé la citada norma 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.”*

Por su parte, de acuerdo con el numeral 7 del artículo 86 del Decreto 1421 de 1993, contenido del Estatuto Orgánico de Bogotá D.C., corresponde a los Alcaldes Locales dictar los actos y ejecutar las operaciones necesarias para la protección, recuperación y conservación del espacio público, con sujeción a la ley, a las normas nacionales aplicables, y a los acuerdos distritales y locales.

A su vez, en relación con esta materia, el artículo 139 del Código de Policía de Bogotá D.C. asigna competencias a los Alcaldes Locales, entre éstas, la de adoptar las medidas para la protección, recuperación y conservación del espacio público del Distrito, y conocer en primera instancia de los procesos

de restitución del espacio público, de bienes de uso público o de propiedad del Distrito o de entidades de derecho público.

El artículo 68 ibídem dispone que corresponde a las autoridades de Policía proteger la integridad del espacio público y su destinación al uso común, y, de manera especial, velar por la conservación, mantenimiento y embellecimiento de los bienes del espacio público de dominio público.

6.- Ahora bien, de acuerdo con los distintos elementos de prueba obrantes en el proceso es un hecho claro que no existe ocupación del espacio público en el sector indicado en la demanda, como consecuencia de cerramientos. Veamos

- A folios 14 a 17 obra copia de la Resolución 017 del 26 de enero del 2005, *“Por la cual se determinan las Zonas Especiales en la Localidad de Teusaquillo de Bogotá”*, en ese sentido, se indicó:

“Que en la jurisdicción de la Alcaldía Local de Teusaquillo, es imperioso por cuestiones de seguridad, determinar las siguientes “zonas especiales”

Que según se aprecia en el oficio No 1674, con radicado interno 4744 del 27 de julio de 2004 proveniente del Comandante de la estación de policía de esta localidad, las siguientes son las razones que hacen necesaria la declaratoria de zonas especiales en esta localidad “(...) para que bajo el amparo Constitucional legal y reglamentario de autorregulación del espacio público, la Policía Nacional desaloje de vendedores aquellos sectores en que por seguridad pública y ciudadana se requieren haciéndose necesario mantener dichos sectores libres de cualquier invasión del espacio público y de uso público. Los alrededores del Centro Administrativo Distrital Diagonal 40 entre transversal 41 y 45.

*Calle 26 entre transversal 41 y 44.
Carrera 27 con calle 53 esquina costado noroccidental.*

- A folio 87 se observa respuesta por parte del asesor jurídico del Departamento Administrativo de la Defensoria del Espacio Público, en la que se precisa, que la zona denunciada como espacio público es un bien fiscal de acuerdo al concepto emitido por el Departamento Administrativo de Planeación Distrital con el oficio DZC-256-94.

- A folios 232 a 234 obra copia del concepto sobre la situación actual del área de parqueaderos del edificio del Centro Administrativo Distrital, por parte del Departamento Administrativo de Planeación, en el que se precisó lo siguiente:

“Cual es la situación urbanística del predio de la carrera 30 no 24-90?

(...)

“Consultando el archivo general de este Departamento, se verificó que el inmueble cuenta con licencia de construcción no 6315 del 22 de octubre de 1968, concediendo permiso para construir un edificio para el Centro Administrativo Distrital, contando con plano urbanístico no 121/ 4-8 concedido por el D.A.P.D., que define la ubicación de los edificios y de las zonas verdes, considerando este plano como arte integral del Decreto no 997 de 1968 “Por el cual se reglamenta el Centro Administrativo Distrital”.

“Si la zona que rodea el edificio y que se encuentra destinado a parqueaderos corresponde aun espacio público o hace parte del predio?

(...)

“los linderos señalados en dicha acta corresponden, según lo descrito en el mismo documento, a los registrados en el

plano 121/4-8, y por lo tanto, esta Subdirección considera que los parqueaderos ubicados en la zona que rodea el edificio del C.A.D. son parte integral de Predio, por tratarse de Bienes fiscales y no de zonas de uso público.”

7.- Con base en lo anterior, la Sala concluye que no son de recibo los argumentos expuestos por el recurrente, toda vez que no se encuentra demostrada la violación de los derechos colectivos cuya protección se reclama, por cuanto las pruebas que reposan en el expediente no permiten deducir que exista violación en tal sentido, por el contrario, se determinó con certeza que el bien no es de uso público, ni zona verde, pues está considerado que los parqueaderos ubicados en el zona que rodea el edificio del Centro Administrativo Distrital, hacen parte de las zonas especiales que se crearon a través del acto administrativo No 017 de 2005, por razones de seguridad y forman parte integral del predio por tratarse de bienes fiscales.

Así las cosas, la Sala advierte que en este proceso no se encuentra demostrado el supuesto fáctico en que se apoya la demanda. En efecto, no se acreditó el carácter de bien de uso público por lo que no puede restituirse un bien cuya titularidad no pertenece a la comunidad. Luego, no se probó la violación de los derechos colectivos al goce del espacio público a la seguridad y prevención de desastres, realización de construcciones y desarrollos urbanos que respeten las normas jurídicas.

8.- Así las cosas, por encontrarse ajustada a la realidad procesal, se confirmará la sentencia apelada.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

F A L L A:

CONFÍRMASE la sentencia apelada.

Notifíquese y cúmplase,

La anterior providencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en su sesión del 16 de julio de 2009.

MARÍA CLAUDIA ROJAS LASSO
Presidenta

RAFAEL E. OSTAU DE LAFONT PIANETA

MARTHA SOFIA SANZ TOBÓN

MARCO ANTONIO VELILLA MORENO