

05 de febrero de 2021

No. 6585

VLADIMIR OROZCO DUQUE
Director (a) Operativo (a) de Bienes Inmuebles

Asunto: Respondiendo a: Asunto: COMPETENCIA DEL CONTROL Y VIGILANCIA DE ESPACIO PÚBLICO. Radicado No.61535 del 17 de Diciembre del 2020

Cordial saludo,

Para abordar este tema de una forma adecuada, es pertinente tener claro el concepto de espacio público, para entender su naturaleza, sus usos y su alcance legal y jurisprudencial.

La definición del espacio público se encuentra en la ley 9 de 1989^[1], modificada por la Ley 388 de 1997^[2], en su artículo 5, considera el espacio público como el conjunto de bienes 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 trasciendan, por tanto, los límites de los intereses individuales de los habitantes. Lo que no es otra cosa que el disfrute de un derecho colectivo a beneficio de todos los habitantes del territorio, lo cual no puede determinarse como derecho de algunos.

Ahora bien, conforme a la mencionada norma, no solo los bienes de uso público -calle, plazas, parques, etc., integran el espacio público, sino también lo hacen los bienes de propiedad privada que por destinación, uso o afectación sirven a la comunidad de forma que trascienden el interés individual^[3].

El espacio público abarca las partes del territorio que son objeto de uso y goce de todos los habitantes, permitiendo así las libertades públicas; por ende, las personas no podrán ejercer derecho o dominio sobre este espacio, ya que su uso es regulado por el Estado, desde el marco constitucional de Estado Social de Derecho.

El espacio público tiene una relación con la definición de ciudad, toda vez que la ciudad es un conjunto de espacios públicos a partir de la cual se origina la vida colectiva y donde hay

representación de la sociedad. Es por ello que el espacio público debe entenderse como uno de los derechos fundamentales de la ciudadanía, pues permite reconstruir el derecho de asociación, a la identidad y a la polis; en ese sentido, este derecho está dirigido al respeto del derecho del otro, en un ámbito de tolerancia y respeto^[4]

El uso del espacio público está consagrado en los artículos 82 y 88 de la Constitución Política de Colombia, estableciéndose este como una garantía constitucional, que debe ser protegida en su integridad por el Estado, quien igualmente debe velar por su destinación al uso común por encima del interés particular, y da facultad reguladora a las entidades públicas sobre la utilización del suelo y del espacio aéreo urbano en defensa del interés común.

Respecto al concepto de espacio público y su protección la Corte Constitucional en Sentencia T-090/20, indicó:

"(...) El artículo 82 de la Constitución consagra el deber del Estado de velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común. La Corte ha señalado que el concepto "espacio público" engloba: i) los escenarios para la recreación pública, activa o pasiva (estadios, parques y zonas verdes, entre otras); ii) las franjas de retiro de las edificaciones sobre las vías, es decir, andenes o demás espacios peatonales; iii) las áreas 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; iv) en general, todas las zonas existentes o debidamente proyectadas en las que el interés colectivo sea manifiesto y que constituyen, por consiguiente, zonas para el uso o el disfrute colectivo; entre otros..."

Ahora bien, adviértase que la Ley 1801 de 2016 Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana -CNSCC- define los bienes de uso público, como:

"Artículo 139. Definición del espacio público. *Es el conjunto de muebles e inmuebles públicos, bienes de uso público, bienes fiscales, áreas protegidas y de especial importancia ecológica y los elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados, destinados por su naturaleza, usos o afectación, a la satisfacción de necesidades colectivas que trascienden los límites de los intereses individuales de todas las personas en el territorio nacional.*

Constituyen espacio público: el subsuelo, el espectro electromagnético, las áreas requeridas para la circulación peatonal, en bicicleta y vehicular; la recreación pública, activa o pasiva; las

franjas de retiro de las edificaciones sobre las vías y aislamientos de las edificaciones, fuentes de agua, humedales, rondas de los cuerpos de agua, parques, plazas, zonas verdes y similares; las instalaciones o redes de conducción de los servicios públicos básicos; las instalaciones y los elementos constitutivos del amoblamiento urbano en todas sus expresiones; las obras de interés público y los elementos históricos, culturales, religiosos, recreativos, paisajísticos y artísticos; los terrenos necesarios para la preservación y conservación de las playas marinas y fluviales; los terrenos necesarios de bajamar, así como sus elementos vegetativos, arenas, corales y bosques nativos, legalmente protegidos; la zona de seguridad y protección de la vía férrea; las estructuras de transporte masivo y, en general, todas las zonas existentes y debidamente afectadas por el interés colectivo manifiesto y conveniente y que constituyen, por consiguiente, zonas para el uso o el disfrute colectivo.

Parágrafo 1°. *Para efectos de este Código se entiende por bienes fiscales, además de los enunciados por el artículo [674](#) del Código Civil, los de propiedad de entidades de derecho público, cuyo uso generalmente no pertenece a todos los habitantes y sirven como medios necesarios para la prestación de las funciones y los servicios públicos, tales como los edificios, granjas experimentales, lotes de terreno destinados a obras de infraestructura dirigidas a la instalación o dotación de servicios públicos y los baldíos destinados a la explotación económica.*

Parágrafo 2°. *Para efectos de este Código se entiende por bienes de uso público los que permanentemente están al uso, goce, disfrute de todos los habitantes de un territorio, **como por ejemplo los parques, caminos o vías públicas y las aguas que corren**.*

Igualmente el CNSCC establece los comportamientos contrarios al cuidado e integridad del espacio público, entre ellos:

"(...) Artículo 140. Comportamientos contrarios al cuidado e integridad del espacio público. [Corregido por el art. 11. Decreto Nacional 555 de 2017.](#) Los siguientes comportamientos son contrarios al cuidado e integridad del espacio público y por lo tanto no deben efectuarse:...

Para el caso que se analiza, respecto a los comportamientos y las medidas a aplicar, se hace alusión a las siguientes:

Comportamientos	Medida correctiva a aplicar de manera general
------------------------	--

<p>2. Realizar obras de construcción o remodelación en las vías vehiculares o peatonales, en parques, espacios públicos, corredores de transporte público, o similares, sin la debida autorización de la autoridad competente.</p>	<p>Multa General tipo 3.</p>
<p>4. Ocupar el espacio público en violación de las normas vigentes.</p>	<p>Multa General tipo 1.</p>
<p>5. Ensuciar, dañar o hacer un uso indebido o abusivo de los bienes fiscales o de uso público o contrariar los reglamentos o manuales pertinentes.</p>	<p>Multa General tipo 3; Reparación de daños materiales de muebles o inmuebles; Construcción, cerramiento, reparación o mantenimiento de inmueble.</p>
<p>6. Promover o facilitar el uso u ocupación del espacio público en violación de las normas y jurisprudencia constitucional vigente.</p>	<p>Multa General tipo 4; Remoción de bienes</p>
<p>9. Escribir o fijar en lugar público o abierto al público, postes, fachadas, antejardines, muros, paredes, elementos físicos naturales, tales como piedras y troncos de árbol, de propiedades públicas o privadas, leyendas, dibujos, grafitis, sin el debido permiso, cuando este se requiera o incumpliendo la normatividad vigente.</p>	<p>Multa General tipo 2; Reparación de daños materiales de muebles o inmuebles; Construcción, cerramiento, reparación o mantenimiento de inmueble.</p>

...NOTA: Numeral 4 declarado EXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-211 de 2017, en el entendido que cuando se trate de personas en situaciones de debilidad manifiesta o pertenecientes a grupos de especial protección que de acuerdo con la jurisprudencia constitucional se encuentren protegidas por el principio de confianza legítima, no se les aplicarán las medidas correccionales de multa, decomiso o destrucción, hasta tanto se les haya ofrecido por las autoridades competentes programas de reubicación o alternativas de trabajo formal, en garantía de los derechos a la dignidad humana, mínimo vital y trabajo".

Parágrafo 3°. *Cuando el comportamiento de ocupación indebida del espacio público a que se refiere el numeral 4 del presente artículo, se realice dos (2) veces o más, se impondrá, además de la medida correctiva prevista en el parágrafo anterior, el decomiso o la destrucción del bien con que se incurra en tal ocupación".*

Como se puede observar, en los casos donde se llevan a cabo comportamientos contrarios al cuidado e integridad del espacio público, se deben aplicar medidas correctivas; para el caso en particular dichas medidas son en gran medida competencia de los inspectores de Policía rurales, urbanos y corregidores de conformidad a las disposiciones del artículo 206 de la Ley 1801 de 2016.

Por lo anterior, no es discrecional de la administración municipal, definir las competencias en materia de policía, ya que como se ha venido mencionado la Ley 1801 de 2016 instituyó la competencia y/o atribuciones de las autoridades de policía (Artículo 198 y siguientes Ibídem), por lo tanto en lo que respecta al cuidado e integridad del espacio público, se debe hacer plena observancia a la ya referida norma, y en todo caso garantizando el debido proceso.

El CNSCC, establece las actuaciones sobre las cuales deben ceñirse las precitadas autoridades: "...verbal inmediata y la verbal abreviada" (Art. 121 Ibídem); para los comportamientos contrarios a la convivencia, competencia de los Inspectores de Policía, los Alcaldes y las autoridades especiales de Policía, se aplicará el trámite del proceso verbal abreviado establecido en el artículo 223 de la Ley 1801 de 2016.

Es importante tener en cuenta que en los temas relacionados con comportamientos contrarios al cuidado e integridad del espacio público (Art. 140 Ibídem), no se hace ningún señalamiento, respecto a la presentación de la queja o denuncia; como si es el caso del artículo 79 del CNSCC en el que establecen los comportamientos contrarios a la posesión y mera tenencia de bienes inmuebles:

"ARTÍCULO 79. Ejercicio de las acciones de protección de los bienes inmuebles. Para el ejercicio de la acción de Policía en el caso de la perturbación de los derechos de que trata este título, las siguientes personas, podrán instaurar querrela ante el inspector de Policía, mediante el procedimiento único estipulado en este Código:

1. El titular de la posesión o la mera tenencia de los inmuebles particulares o de las servidumbres.
2. Las entidades de derecho público.
3. Los apoderados o representantes legales de los antes mencionados".

Luego entonces la acción de policía en los comportamientos contrarios al cuidado e integridad del espacio público (Art. 140 Ibídem) puede iniciarse de oficio, en atención al numeral 1 del artículo 223 y 215 del CNSCC, a saber:

"ARTÍCULO 223. Trámite del proceso verbal abreviado. Se tramitarán por el proceso verbal abreviado los comportamientos contrarios a la convivencia, de competencia de los Inspectores de Policía, los Alcaldes y las autoridades especiales de Policía, en las etapas

siguientes:

1. *Iniciación de la acción. La acción de Policía puede iniciarse de oficio o a petición de la persona que tenga interés en la aplicación del régimen de Policía, contra el presunto infractor. Cuando la autoridad conozca en flagrancia del comportamiento contrario a la convivencia, podrá iniciar de inmediato la audiencia pública...*".

"ARTÍCULO 215. Acción de Policía. *Es el mecanismo que se inicia de oficio por parte de las autoridades de Policía o a solicitud de cualquier persona para resolver ante la autoridad competente, un conflicto de convivencia, mediante un procedimiento verbal, sumario y eficaz, tendiente a garantizarla y conservarla".*

Con todo lo anterior, se puede entender, que los temas relacionados con comportamientos contrarios al cuidado e integridad del espacio público de que trata el (Art. 140 Ley 1801 de 2016) pueden iniciarse de oficio por las autoridades de policía; en tal caso si alguna de las dependencias del Municipio de Pereira, conoce de dichos asuntos, es su deber remitirlo a la autoridad de policía competente; sin perjuicio del cumplimiento de las funciones asignadas a su cargo.

Ahora bien, en lo que respecta a las funciones de algunas dependencias del Municipio, respecto a la protección, vigilancia, coordinación, defensa y recuperación del espacio público y los bienes a cargo de la entidad territorial, es pertinente revisar los Decretos Municipales N° 834 de 2017^[5] y N° 787 de 2018^[6] (este último decreto derogó las disposiciones del Decreto 273 de 2018), en los cuales se establecen las funciones generales y esenciales de las dependencias de la Administración Municipal, para el caso concreto: Secretaría de Gobierno- (Dirección de Control Físico) y Secretaría de Hacienda- (Dirección de Bienes Inmuebles), que dentro de sus funciones se encuentran:

SECRETARÍA DE GOBIERNO:

Dirección de Control Físico:

Decreto N° 834 de 2017 -Funciones generales- Artículo 25 numeral 2.7.3	Decreto N° 787 de 2018 -Funciones Esenciales- ARTÍCULO PRIMERO Numeral 16.4
-Coordinar el control de los bienes de dominio y	-Coordinar el control de los bienes de dominio y

<p>espacio público entre los que se destacan los bienes de uso público.</p> <p>-Ejercer la Inspección y vigilancia sobre urbanizaciones ilegales y la violación de las normas urbanística en los procesos de crecimiento urbano y todo aquello que produzca deterioro del patrimonio histórico e invasión del espacio público</p> <p>-Ejercer el control urbano y la aplicación del Código Nacional de Policía en cuanto a restitución de bienes de uso público</p> <p>-Llevar el control de los bienes de dominio y espacio público en especial los bienes baldíos, de uso público y bienes fiscales</p> <p>-Ejercer actuaciones públicas para la protección del patrimonio histórico e invasión del espacio público especial aplicando los procedimientos administrativos de rigor.</p> <p>-Inspeccionar el uso del espacio público de quienes obtienen permisos para su ocupación temporal y/o aprovechamiento y aplicar las acciones administrativas tendientes a la recuperación y conservación del espacio público.</p>	<p>espacio público entre los que se destacan los bienes de uso público.</p> <p>-Ejercer la inspección y vigilancia sobre el cumplimiento de las normas urbanísticas y la protección del patrimonio arquitectónico</p> <p>-Ejercer el control urbanístico y elaborar los informes técnicos correspondientes para trasladar a las autoridades competentes, de acuerdo con el Código de Policía y la normatividad vigente.</p> <p>-Realizar operativos de control y vigilancia para la protección de los bienes que constituyen el espacio público</p> <p>-Realizar las actividades de control y vigilancia corresponde a la normatividad vigente del sector vivienda, ciudad y territorio que correspondan al control urbanístico</p>
---	---

Como se puede advertir, las funciones tanto generales como esenciales de la Dirección de Control Físico, están encaminadas a coordinar, controlar, Inspeccionar y vigilar los bienes de uso público; de allí se tenga a su cargo el elaborar informes técnicos para trasladar a las autoridades competentes, en atención al Código de Policía y la normatividad vigente.

SECRETARÍA DE HACIENDA:

Dirección de Bienes Inmuebles

Decreto N° 834 de 2017 -Funciones generales- Artículo 25 numeral 2.13.3	Decreto N° 787 de 2018 -Funciones Esenciales- ARTÍCULO PRIMERO Numeral 13.5
<p>-Administrar los bienes fiscales del Municipio y mantener el inventario de bienes inmuebles del municipio, fiscales y bienes de uso público</p> <p>-Coordinar las actividades de vigilancia de los bienes fiscales del municipio y eventualmente de los bienes de uso público.</p>	<p>-Ejercer las actuaciones administrativas necesarias para el control, defensa y recuperación de los bienes de beneficio y uso público, parques, zonas verdes, y escenarios de recreación, y los bienes fiscales del municipio.</p> <p>- Llevar el registro, custodia y administración de los bienes inmuebles del municipio, los bienes de uso y beneficio público, y los demás que pertenezcan al patrimonio municipal.</p>

Con lo anterior se encuentra que la Dirección de Bienes Inmuebles, tiene dentro de sus funciones el "...mantener el inventario de bienes inmuebles del municipio, fiscales y bienes de uso público", lo que traduce que es quien debe ejercer la defensa y recuperación de los bienes a su cargo, por tal motivo, en caso de advertirse la perturbación de que tratan los artículos 77 y siguientes de la Ley 1801 de 2016, le corresponderá asumir la representación del Municipio dentro el proceso policivo.

Por otro lado, y en observancia a los referidos decretos municipales, se encuentra que la Secretaría de Gobierno a través de la Dirección de Espacio público, tiene a su cargo:

SECRETARÍA DE GOBIERNO:

Dirección de Espacio público

Decreto N° 834 de 2017-Funciones generales- Artículo 25 numeral 2.7.4	Decreto N° 787 de 2018 -Funciones Esenciales- ARTÍCULO PRIMERO Numeral 16.3
<p>-La defensa, promoción y preservación del espacio público en el municipio con el propósito de lograr una adecuada armonía en la convivencia de todos los ciudadanos, la protección de los derechos y cumplimiento de los deberes de sus habitantes, así como el acatamiento de las normas constitucionales y legales.</p>	<p>-Realizar la defensa, promoción y preservación del espacio público en el municipio</p> <p>-Dirigir las actividades de inspección, vigilancia y control para la protección del espacio público por la ocupación de actividades informales, acorde con los lineamientos y marco jurídico vigente</p>

<p>-Dirigir los procesos, funciones y responsabilidades relacionadas con la promoción, defensa, conservación y protección de la integridad del espacio público, con miras a lograr una convivencia sana, garantía de los derechos fundamentales, la creación de una cultura ciudadana para el cumplimiento de los deberes constitucionales y el acatamiento de la Constitución y la Ley</p> <p>-Aplicar el Código Nacional de Policía, en cuanto a la restitución de bienes de uso público</p> <p>-Ejecutar las estrategias, políticas, y actuaciones de defensa del espacio público sobre ocupaciones ilegales o irregulares para garantizar los derechos colectivos.</p> <p>-Ejercer las actuaciones administrativas necesarias para el control y recuperación del espacio público, guardando el respeto y equilibrio frente a los derechos fundamentales</p> <p>-Ejercer las actuaciones administrativas necesarias para el control, defensa y recuperación de los bienes de beneficio y uso público, parques, zonas verdes y escenarios de recreación y los bienes fiscales del Municipio</p>	<p>-Coordinar con las diferentes instancias competentes lo referente al cumplimiento de las normas que rigen el Control y la Vigilancia en materia de espacio público</p>
---	---

De las anteriores funciones, se puede inferir que, al existir bienes de uso público que no estén a cargo de la Dirección de Bienes Inmuebles (inventario), le corresponderá su defensa y representación en el proceso policivo a la Dirección de Espacio público.

En este contexto, ya sea que se trate de bienes fiscales o de uso público, cuya defensa según las definiciones legales y las competencia funcionales al interior de la alcaldía municipal recaiga en una u otra dependencia de las ya referidas, ello no obsta para que, de ser necesario, las inspecciones de policía y las corregidurías desplieguen su capacidad oficiosa, para conocer de los comportamientos contrarios a la posesión y tenencia de los inmuebles que hacen parte del patrimonio público como bienes inalienables e imprescriptibles.

Se entiende entonces que en el caso particular de los bienes fiscales, e incluso de los bienes de uso público que hagan parte del inventario registrado, de no darse inicialmente la presentación de la acción de policía mediante querrela, avocado el conocimiento por parte de la autoridad de policía, se deberá vincular a la Dirección de Bienes Inmuebles para que ésta se haga parte del proceso policivo y ejerza la representación y la defensa correspondiente de conformidad con lo establecido en el artículo 76 y sucesivos del CNSCC.

De la anterior verificación de funciones se puede igualmente concluir que, al existir bienes de uso público que no estén a cargo de la Dirección de Bienes Inmuebles, por no hacer parte de su inventario, le corresponderá su defensa y representación en el proceso policivo a la Dirección de Espacio público, ya que dentro de sus funciones, en efecto, están las de ejecutar las actuaciones de defensa del espacio público.

[1] Por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones.

[2] Por la cual se modifica la Ley 9§ de 1989, y la Ley 3§ de 1991 y se dictan otras disposiciones.

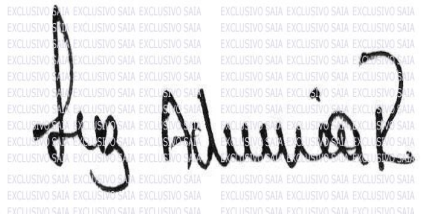
[3] Corte Constitucional Sentencia C-346/97

[4] Carrión, F. (1994). *Espacio público: punto de partida para la alteridad*. Obtenido de Flacso Andes: https://www.flacsoandes.edu.ec/sites/default/files/agora/files/1228415744.espacio_publico._punto_de_partida_para_la_alteridad_2.pdf

[5] POR EL CUAL SE DICTAN NORMAS GENERALES SOBRE LA ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL DE PEREIRA, RISARALDA, SE CREAN SECTORES ADMINISTRATIVOS, SE DETERMINA LA ESTRUCTURA DE LA ADMINISTRACIÓN Y LAS FUNCIONES GENERALES DE SUS DEPENDENCIAS, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES

[6] POR EL CUAL SE EXPIDE EL MANUAL ESPECIFICO DE FUNCIONES Y COMPETENCIAS LABORALES DE LA PLANTA DE EMPLEOS DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL DEL MUNICIPIO DE PEREIRA

Atentamente,



LUZ ADRIANA RESTREPO RAMIREZ

Secretaria Juridica

Reviso : JANETH HINCAPIE NOREÑA-Directora Operativa de Asuntos Legales ✓

Proyectó y Elaboró: Rosa Marcela Galarza Muñoz