



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
GOBIERNO SEGURIDAD Y CONVIVENCIA
Departamento Administrativo de la Defensoría del
Espacio Público



ALCALDIA MAYOR DE BOGOTÁ D.C.
Secretaría General

Por favor el contestar cito este N°

110 - OAJ /

Fecha: 31-05-2011 04:35 PM Rad: 1-2011-22584

Folios: 8 Anexos:

Medio: MENSAJERIA este No: 2011EE5325
Folios Anexos: 8
Destino: DIRECCION JURIDICA DISTRITAL
Copia: ORIGEN: SD:566 - GAJACARBO MARCELES CARMEN ELENA
DESTINO: CORPORACION SANTA BARBARA MORENO ZAPATA FRED
ASUNTO: SU SOLICITUD DE CONSULTA EN RELACION CON LA INTEI
OBS: GIOVANNI HERRERA

Señor
FREDY MORENO ZAPATA
Director Ejecutivo
CORPORACIÓN SANTA BARBARA
Carrera 20 No. 125 - 24 Oficina 204 / Teléfono 6294136
La Ciudad

MENSAJERIA ESPECIALIZADA

Referencia: Radicado DADEP 2011ER2997

Asunto: Concepto jurídico sobre la interpretación oficial del DADEP del parágrafo 1° del artículo 13 del Decreto Distrital 463 de 2003 / Espacios Públicos entregados a un contratista privado en virtud de un Contrato de Administración, Mantenimiento y Aprovechamiento Económico del Espacio Público

Respetado Dr. Moreno Zapata:

LA CONSULTA

Formula consulta jurídica a este Departamento Administrativo en los siguientes términos:

"La consulta está referida a determinar, dado que se tiene un contrato de administración del espacio público, si es necesario solicitar a la entidad Administradora, en este caso el DADEP, la autorización para realizar usos temporales del espacio público y percibir recursos adicionales por las actividades ejecutadas.

"De otro lado, agradezco informar si la realización de un lanzamiento comercial de un bien o servicio está contemplado como una actividad para realizar en el espacio público".

LA NORMATIVIDAD APLICABLE

Para efectos de absolver los interrogantes planteados fueron consultadas las siguientes normas jurídicas específicas:

1. **Acuerdo 09 de 1997 del Concejo de Bogotá**, por medio del cual se determinan los sistemas y métodos con base en los cuales las Juntas Administradoras Locales podrán establecer el cobro de derechos por concepto de uso del espacio público para la



*GHC
JRE*



*realización de actos culturales deportivos, recreacionales o de mercados temporales y se modifica y adiciona el artículo 120 del Acuerdo 18 de 1989 (código de Policía de Santa Fe de Bogotá)*¹.

2. **Decreto Distrital 463 de 2003**, por el cual se reglamentan la administración, el mantenimiento y el aprovechamiento económico del espacio público construido y sus usos temporales en Bogotá, Distrito Capital².
3. **Decreto Distrital 190 de 2004**, por medio del cual se compilan las disposiciones contenidas en los Decretos Distritales 619 de 2000 y 469 de 2003 (el cual contiene la normas del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá DC).

Concretamente, el Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá - POT de Bogotá en el actual artículo 279 establece el marco jurídico conceptual de los *usos temporales en los elementos que constituyen el sistema de espacio público construido*, en los siguientes términos literales:

“ARTÍCULO 279. USOS TEMPORALES EN LOS ELEMENTOS QUE CONSTITUYEN EL SISTEMA DE ESPACIO PÚBLICO CONSTRUIDO (artículo 269 del Decreto 619 de 2000, modificado por el artículo 201 del Decreto 469 de 2003).

Son condiciones para el desarrollo de eventos temporales, las siguientes:

1. *Los usos temporales de los espacios públicos deberán contar con el respectivo proyecto de manejo, donde se acordarán y fijarán las especificaciones del evento, la mitigación de impactos, los horarios, el mobiliario urbano, los compromisos y responsabilidades, así como los correspondientes permisos sanitarios.*
2. *El proyecto de manejo deberá ser aprobado por la entidad distrital que administra el respectivo espacio público, mediante formato establecido para tal efecto.*
3. *La duración de los usos temporales es limitada en el tiempo y por tanto carecen de continuidad y permanencia.*

¹ Mediante la Sentencia del 23 de marzo de 2000 del Consejo de Estado, con ponencia del Dr. Manuel S. Urueta Ayola, Expediente No. 5504, se revocó la sentencia del Tribunal Administrativo de Cundinamarca del 5 de noviembre de 1998 de la Subsección B de la Sección Primera, y en ese sentido las normas declaradas en primera instancia nulas, fueron encontradas ajustadas al ordenamiento jurídico (frente a los cargos formulados) en segunda instancia.

² El Decreto Distrital 463 del 22 de Diciembre de 2003, aun cuando se encuentra actualmente vigente, debe ser interpretado y armonizado de acuerdo con la Revisión del Plan de Ordenamiento Territorial, contenida en el Decreto Distrital 469 del 23 de Diciembre de 2003 (hoy incorporado en el Decreto Distrital 190 de 2004), así como del Plan Maestro de Espacio Público de Bogotá D.C., adoptado por virtud del Decreto Distrital 215 del 7 de Julio de 2005.



Para los efectos previstos en el presente artículo, podrá concederse permisos para el desarrollo de los eventos temporales para un día específico de la semana hasta por cuarenta y cinco (45) semanas al año, o por periodos cuya duración no podrá exceder de quince días continuos, en cuyo caso podrán efectuarse tres (3) eventos en un mismo espacio público al año.

En todos los casos se deberá respetar el uso establecido para los parques en el sistema de parques.

4. Para el desarrollo de los eventos, se deberá obtener el respectivo permiso de la entidad administradora del espacio público que se pretenda utilizar. Esta entidad deberá exigir las garantías necesarias para asegurar el mantenimiento del espacio público, en iguales o mejores condiciones a las existentes antes de la expedición del permiso". (Subrayas fuera de texto).

Por su parte, el Decreto Distrital 463 del 22 de Diciembre de 2003, reglamentó la norma de los usos temporales del espacio público en Bogotá D. C. vigente para esa época, esto es, el artículo 269 del Decreto Distrital 619 de 2000 (actualmente el artículo 279 del Decreto Distrital 190 de 2004, atrás transcrito).

Así, con respecto al tema específico de la consulta, conviene transcribir el artículo 5º del Decreto Distrital 463, según el cual:

"ARTÍCULO 5º.- ENTIDADES ADMINISTRADORAS DEL ESPACIO PÚBLICO. Para los efectos del presente Decreto se entiende por entidades administradoras del espacio público, las entidades distritales del nivel central o descentralizado que conforme a las normas vigentes tienen la capacidad de administrar el espacio público y en esa medida permitir los usos temporales en el espacio público construido.

La administración del espacio público comprende la facultad de otorgar permisos o suscribir contratos que tengan como fin organizar, promocionar, utilizar, regular, conservar, rehabilitar, dotar, reivindicar, restituir, recuperar, mantener y aprovechar económicamente el espacio público del Distrito Capital.

Son Entidades Administradoras del Espacio Público del Distrito Capital, según las normas vigentes:

- El Instituto de Desarrollo Urbano (IDU)
- El Instituto Distrital para la Recreación y el Deporte (IDRD)
- El Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público (DADEP)

PARAGRAFO: Los Alcaldes Locales, continuarán otorgando los permisos para utilizar los espacios públicos locales, en cumplimiento de lo previsto por el Acuerdo 09 de 1997, y atendiendo a lo dispuesto en el presente decreto".

También resulta necesario con respecto al tema específico de la consulta, transcribir el artículo 13 del Decreto Distrital 463, según el cual:

gnc
de



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
GOBIERNO SEGURIDAD Y CONVIVENCIA
Departamento Administrativo de la Defensoría del
Espacio Público

“ARTICULO 13. NORMAS ESPECÍFICAS PARA AUTORIZAR USOS TEMPORALES EN EL ESPACIO PÚBLICO CONSTRUIDO. Los usos temporales definidos en el presente decreto podrán desarrollarse en las zonas duras o en las instalaciones requeridas según el uso temporal permitido, siempre y cuando las actividades no deterioren las áreas y las instalaciones utilizadas.

En los parques metropolitanos y urbanos no podrá autorizarse la realización de eventos de mercado a menos que sean organizados por una entidad pública de cualquier orden o se realicen en espacios construidos con control de acceso al público.

En todos los casos de áreas abiertas al público, se debe respetar el libre acceso y la circulación peatonal

Parágrafo 1. Las personas naturales o jurídicas que mediante contrato con las entidades distritales competentes cumplan las funciones de administración y mantenimiento del espacio público, están facultadas para autorizar el uso temporal de espacio público ciñéndose, en todo caso, a las disposiciones relacionadas con los usos de cada componente del espacio público construido y con el cobro establecido por el Acuerdo 09 de 1997.

Parágrafo 2. Cada Alcalde Local autorizará los eventos de carácter local que se lleven a cabo en los espacios públicos que administra en su respectiva jurisdicción. Con este fin coordinará sus funciones con las entidades administradoras de los distintos espacios públicos del Distrito Capital.

Parágrafo 3. La Secretaría de Gobierno continuará ejerciendo las funciones relativas a la autorización en espacio público de eventos políticos de proselitismo o participación ciudadana, propios de la democracia representativa”. (Subrayas fuera de texto).

ANÁLISIS JURÍDICO

El Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá - POT de Bogotá, prevé la figura del “*aprovechamiento económico del espacio público*” y circunscribe dentro de ésta la de “*los usos temporales del espacio público*”, de conformidad con las normas que a nivel nacional crearon y rigen esta institución jurídica³.

Por su parte, el Plan Maestro de Espacio Público de Bogotá - PMEP, como instrumento estructurante de primer nivel de jerarquización del POT, presenta tres grandes políticas a saber frente al espacio público de la ciudad: a) de gestión, b) de cubrimiento y

³ Ley 9ª de 1989 – Ley de Reforma Urbana, artículo 7. Posteriormente el Decreto Nacional 1504 de 1998, artículos 18, 19 y 25, se encargó de regular algunos aspectos jurídicos del aprovechamiento económico del espacio público. Por su parte, en el Distrito Capital de Bogotá, el aprovechamiento económico del espacio público se encuentra previsto en el Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá – Decreto Distrital 190 de 2004 y es desarrollado por los Decretos Distritales 463 de 2003 y 215 de 2005.



GHC
JLC



accesibilidad y c) de calidad. Dentro de la política de gestión, a su vez, existen tres (3) estrategias, entre ellas, *la estrategia de gestión económica*, dentro de la cual se prevé el aprovechamiento económico del espacio público.

Los usos temporales del espacio público, se encuentran definidos por el literal a) del artículo 2º del Decreto Distrital 463 de 2003, según el cual:

- a. *USOS TEMPORALES EN EL ESPACIO PÚBLICO. Son las actividades susceptibles de ser desarrolladas de manera temporal en el espacio público, relacionadas fundamentalmente con eventos culturales, deportivos, recreacionales y de mercados temporales o de comercialización de bienes y servicios que se señalan en el presente decreto.*

PARAGRAFO: No se consideran usos temporales en el espacio público:

- 1) *Las actividades culturales, deportivas, recreativas y de mercados temporales o de comercialización de bienes y servicios organizadas por las Entidades Públicas Distritales o de cualquier orden.*
- 2) *Las expresiones artísticas.*
- 3) *Los eventos de proselitismo político o de participación ciudadana que se desarrollen en el espacio público.*

Así, en su esencia *“los usos temporales del espacio público”* constituye el permiso o el contrato que el Estado confiere o celebra con un particular (persona natural o jurídica), el cual lo faculta para usar de manera temporal un determinado espacio público de la ciudad, y desarrollar una actividad económica con ánimo de lucro, siempre y cuando observe unos requisitos que le son exigidos, y a cambio de una contraprestación económica equivalente al 8% de un salario mínimo diario legal vigente por cada metro cuadrado de espacio público efectivamente ocupado (*que corresponde a la tarifa actualmente aprobada por el Concejo de Bogotá mediante el Acuerdo 09 de 1997, artículo 2º*).

Asimismo, es pertinente tener presente que el artículo 279 del POT de Bogotá en concordancia con el artículo 14 del Decreto Distrital 463 de 2003, prevé que la *duración máxima de los usos temporales del espacio público* es: (i) un día específico de la semana hasta por cuarenta y cinco (45) semanas al año, o (ii) tres (3) períodos de quince (15) días continuos en un mismo espacio público al año.



CONCEPTO

De acuerdo con lo expuesto, concluimos que en los casos en que se pretenda autorizar la realización de uno o varios “*usos temporales del espacio público*” respecto de espacios públicos que hayan sido legalmente entregados a un contratista < en virtud de la celebración de un Contrato de Administración, Mantenimiento y Aprovechamiento Económico del Espacio Público⁴ > es necesario solicitar a la respectiva Entidad Administradora del Espacio Público, en este caso el Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público – DADEP, la correspondiente autorización previa y escrita a la realización del(de los) evento(s) programado(s).

Tal autorización previa y escrita al evento (uso temporal del espacio público), que debe ser emitida por la respectiva Entidad Administradora del Espacio Público es necesaria por cuanto así lo dispone textualmente el actual artículo 279 del Decreto Distrital 190 de 2004 (*antiguo artículo 269 del Decreto Distrital 619 de 2000, modificado por el artículo 201 del Decreto Distrital 469 de 2003*), que es la norma que en el Distrito Capital de Bogotá creó esta figura jurídica. En ese sentido, se debe realizar la interpretación oficial e integral del parágrafo 1º del artículo 13 del Decreto Distrital 463 de 2003 en concordancia con el aludido artículo 279 del Decreto Distrital 190 de 2004. Máxime si se tiene en cuenta que esta última norma es anterior y fundamento de aquella.

La mencionada autorización previa y escrita que debe ser emitida por la respectiva Entidad Administradora del Espacio Público se exige para poder satisfacer los siguientes requisitos y propósitos contemplados en el artículo 279 del Decreto Distrital 190 de 2004, entre otros: 1)- Para aprobar el proyecto de plan de manejo del respectivo “uso temporal del espacio público” (*numeral 2º del artículo 279 referido*), 2)- Para aprobar las garantías necesarias para asegurar el mantenimiento del espacio público, en iguales o mejores condiciones a las existentes antes de la expedición del permiso de uso temporal del espacio público (*numeral 4º del artículo 279 referido*) y 3)- Para garantizar la protección de la integridad del espacio público y su destinación al uso común (*artículo 82 de la Constitución Política de 1991*). Aquí debe observarse que todos estos son deberes indelegables del Estado.

⁴ Los Contratos de Administración, Mantenimiento y Aprovechamiento del Espacio Público se definen como: “los actos jurídicos generadores de obligaciones suscritos entre la respectiva Entidad Estatal - Administradora del Espacio Público y una persona natural o jurídica, previsto por el ordenamiento jurídico, cuyo objeto es conceder el uso, goce y disfrute de uno o varios espacios públicos susceptibles de ser entregados en administración, mantenimiento y aprovechamiento económico, según las normas legales vigentes”, en los términos del literal j) del artículo 2º del Decreto Distrital 463 de 2003.



De otra parte, al interior del Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público – DADEP, la dependencia que se encarga de emitir tales autorizaciones previas y escritas frente a los eventos de usos temporales del espacio público es la *Subdirección de Administración Inmobiliaria y del Espacio Público*, en los términos del numeral 15) del artículo 8º del Decreto Distrital 138 de 2002, *por el cual se modifica la Estructura Organizacional del Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público*⁵, de acuerdo con el Manual de Procesos y Procedimientos de la entidad.

Por supuesto, en los casos en que se autorice la realización de uno o varios usos temporales del espacio público por la Subdirección de Administración Inmobiliaria y del Espacio Público, respecto de espacios públicos que hayan sido legalmente entregados a un contratista < en virtud de la celebración de un Contrato de Administración, Mantenimiento y Aprovechamiento Económico del Espacio Público >, tales “*recursos públicos adicionales*” se deberán invertir según lo que determine el plan de inversión aprobado por el DADEP.

En ausencia de regulación específica sobre esta materia en el respectivo plan de inversión aprobado por el DADEP, en todo caso, será el Distrito Capital de Bogotá, actuando por intermedio del Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público, la Parte Contractual que determine el destino de tales “*recursos públicos adicionales*”. No obstante, el respectivo Contrato de Administración, Mantenimiento y Aprovechamiento Económico del Espacio Público puede ser modificado en cuanto al objeto de reinversión de tales recursos, fijando el Departamento Administrativo las actividades del plan de inversión en las cuales se agotarán éstos. Ante el evento de que no se llegue a un acuerdo modificatorio en este sentido, los recursos adicionales (excedentes del ejercicio contable) deberán ingresar a la Tesorería Distrital en el término que así determine la entidad.

De acuerdo con lo anterior, no sobra reiterar la posición uniforme de esta entidad, en el sentido que los Contratos de Administración, Mantenimiento y Aprovechamiento Económico del Espacio Público celebrados por el DADEP, son *contratos estatales* de conformidad con el Estatuto General de Contratación Pública, cuyo régimen jurídico le es aplicable y en consecuencia, los recursos económicos que se generan por la administración, el mantenimiento o el aprovechamiento económico de las zonas de uso público, constituyen *recursos o dineros públicos*, dado que su origen justamente radica en la utilización de los bienes de uso público con fines económicos tendientes a su

⁵ “Artículo 8º. Funciones de la Subdirección de Administración Inmobiliaria y del Espacio Público. Corresponde a la Subdirección Administración Inmobiliaria y del Espacio Público desarrollar las siguientes funciones: (...) 15. Aprobar de conformidad con lo previsto en el artículo 269 del Decreto 619 de 2000, el proyecto de manejo de los usos temporales de los espacios públicos mediante formato establecido para tal efecto”.



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
GOBIERNO SEGURIDAD Y CONVIVENCIA
Departamento Administrativo de la Defensoría del
Espacio Público

autosostenibilidad, conducta permitida por el ordenamiento jurídico y regulada bajo esta modalidad contractual por las normas nacionales y distritales estudiadas⁶.

Bajo este contexto, la realización de un lanzamiento comercial de un bien o servicio, en abstracto si está contemplada como una actividad permitida para realizarse en el espacio público, bajo la figura de un "uso temporal del espacio público", pero frente a tal caso, (i) el contratista de la entidad, (ii) el supervisor o interventor del respectivo contrato y (iii) la Subdirección de Administración Inmobiliaria y del Espacio Público < que debe emitir la autorización previa y escrita > deberán respetar en todo momento el ordenamiento jurídico que le es aplicable.

Finalmente, desde el punto de vista urbano y de la protección de la integridad del espacio público (*artículo 82 superior*), resulta ser evidente que toda utilización del espacio público, así sea mediante un uso temporal, debe ser utilizado respetando la naturaleza del mismo, su destinación, y en todo caso, una vez finalice su uso debe ser devuelto, en las mismas o mejores condiciones en las que fuera entregado.

Atentamente,

CARMEN ELENA CARBÓ MARCELES
Jefe Oficina Asesora Jurídica

Proyectó: Giovanni Herrera Carrascal *GHC*
Revisó: Carmen Elena Carbó
Fecha: 23/05/2011
TRD 1: 1100800 Conceptos Año 2011
TRD 2: 1101101 - Contrato CAMEP 006 de 2004

C.C. **Dr. CAMILO JOSÉ ORREGO MORALES**
Director Jurídico Distrital - SECRETARÍA GENERAL / Carrera 8 No. 10 - 65 / Tel: 381 30 00

C.C. **Dra. ANDREA LILIANA SANCHEZ HERRERA**
Subdirectora de Administración Inmobiliaria y del Espacio Público DADEP

⁶ Tomado del concepto jurídico 2005IE5588 del 22 de agosto de 2005 de esta Oficina Asesora Jurídica.

BOG BOGOTÁ
POSITIVA
GOBIERNO DE LA CIUDAD

GHC