

110/OAJ- Oficio 2012EE3905 del 11-04-2012

Señor
MAURICIO GRANADOS R.
CR 25 No. 173-48 Casa 89 (Barrio El Redil)
Teléfono 6695412 Cel. 3118793384
Bogotá, D. C.

MENSAJERÍA ESPECIALIZADA

Asunto: Requerimiento No. **651392** - Solicitud de Concepto sobre “Espacio Público Adyacente”
Radicados DADEP **2012ER2732** del 23-02-2012;
2012ER3541 del 08-03-2012; **2012IE1543** del 08-03-2012;
2012IE1677 del 13-03-2012 y **2012IE1320** del 28-02-2012

Respetado Señor Granados:

LA CONSULTA

Mediante las comunicaciones de la referencia solicita información sobre la *definición* de “ESPACIO PÚBLICO ADYACENTE”; *qué espacios lo componen y qué norma legal contempla ésta definición*. Igualmente, citando el Decreto No. 354 de 1998 cuestiona: “*si una iglesia que se conformó después de la fecha de vigencia del Decreto a ésta también la cobija la norma o debe emitirse un nuevo Decreto Presidencial? Si debe emitirse ese Decreto, la iglesia que está usando ese ESPACIO PÚBLICO ADYACENTE está contrariando las normas sobre espacio público o hay una norma general que las autoriza a usarlo? Un agente de tránsito debe imponer los comparendos cuando se está usando una vía arteria de circulación en ambos sentidos (doble vía), con aviso de prohibido parquear por parte de una iglesia? o existe alguna norma que les permite hacerlo (parquear en zona prohibida?)”.*

ANÁLISIS JURÍDICO Y CONCEPTO

Como cuestión previa a expresar nuestro punto de vista frente a las preguntas formuladas, consideramos importante referirnos de manera general a la noción del Espacio Público, a partir de postulados de orden constitucional y legal, como sigue:

Carrera 30 # 25 – 90 Piso 15
Tel: 3822510
www.dadep.gov.co
Informes: Línea 195



BOGOTÁ
HUMANANA

El espacio público en su integridad, como derecho colectivo que es, goza de la especial protección que le confieren los artículos 63, 82 y 88 de La Constitución Política de 1991. En esa medida, el espacio público participa de las mismas características atribuidas por La Carta Política, en su artículo 63, a los bienes de uso público, esto es, *inalienable, imprescriptible, e inembargable*.

El artículo 5º de La Ley 9ª de 1989 (ley de Reforma Urbana), consagra una **definición del Espacio Público**, posteriormente complementada por el artículo 117 de La Ley 388 de 1997, en los siguientes términos:

“Entiéndese 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 constituyen, por consiguiente, zonas para el uso o el disfrute colectivo.

“Parágrafo. El espacio público resultante de los procesos de urbanización y construcción se incorporará con el sólo procedimiento de registro de la escritura de constitución de la urbanización en la Oficina de Instrumentos Públicos, en la cual se determinen las áreas públicas objeto de cesión y las áreas privadas, por su localización y linderos. La escritura correspondiente deberá otorgarse y registrarse antes de la iniciación de las ventas del proyecto respectivo”.

Por su parte el Artículo 5° del Decreto Reglamentario 1504 de agosto 04 de 1998¹ enlista una serie de elementos constitutivos y complementarios del espacio público, a saber:

“Artículo 5º.- El espacio público está conformado por el conjunto de los siguientes elementos constitutivos y complementarios:

I. Elementos constitutivos

1) Elementos constitutivos naturales:

- a. *Áreas para la conservación y preservación del sistema orográfico o de montañas, tales como: cerros, montañas, colinas, volcanes y nevados;*
- b. *Áreas para la conservación y preservación del sistema hídrico: conformado por:*
 - i) *Elementos naturales, relacionados con corrientes de agua, tales como: cuencas y microcuencas, manantiales, ríos, quebradas, arroyos, playas fluviales, rondas hídricas, zonas de manejo, zonas de bajamar y protección ambiental, y relacionados con cuerpos de agua, tales como mares, playas marinas, arenas y corales, ciénagas, lagos, lagunas, pantanos, humedales, rondas hídricas, zonas de manejo y protección ambiental;*
 - ii) *Elementos artificiales o construidos, relacionados con corrientes de agua, tales como: canales de desagüe, alcantarillas, aliviaderos, diques, presas, represas, rondas hídricas, zonas de manejo y protección ambiental, y relacionados con cuerpos de agua tales como: embalses, lagos, muelles, puertos, tajamares, rompeolas, escolleras, rondas hídricas, zonas de manejo y protección ambiental;*
- c. *Áreas de especial interés ambiental, científico y paisajístico, tales como:*
 - i) *Parques naturales del nivel nacional, regional, departamental y municipal; y*
 - ii) *Áreas de reserva natural, santuarios de fauna y flora.*

2. Elementos constitutivos artificiales o construidos:

- a. *Áreas integrantes de los perfiles viales peatonal y vehicular, constituidas por:*

¹“Por el cual se reglamenta el manejo del espacio público en los Planes de Ordenamiento Territorial”.

- a. *Los componentes de los perfiles viales tales como: áreas de control ambiental, zonas de mobiliario urbano y señalización, cárcamos y ductos, túneles peatonales, puentes peatonales, escalinatas, bulevares, alamedas, rampas para discapacitados, andenes, malecones, paseos marítimos, camellones, sardinales, cunetas, ciclopistas, ciclovías, estacionamiento para bicicletas, estacionamiento para motocicletas, estacionamientos bajo espacio público, zonas azules, bahías de estacionamiento, bermas, separadores, reductores de velocidad, calzadas, carriles;*
 - ii) *Los componentes de los cruces o intersecciones, tales como: esquinas, glorietas orejas, puentes vehiculares, túneles y viaductos;*
- b. *Áreas articuladoras de espacio público y de encuentro, tales como: parques urbanos, zonas de cesión gratuita al municipio o distrito, plazas, plazoletas, escenarios deportivos, escenarios culturales y de espectáculos al aire libre;*
- c. *Áreas para la conservación y preservación de las obras de interés público y los elementos urbanísticos, arquitectónicos, históricos, culturales, recreativos, artísticos y arqueológicos, las cuales pueden ser sectores de ciudad, manzanas, costados de manzanas, inmuebles individuales, monumentos nacionales, murales, esculturales, fuentes ornamentales y zonas arqueológicas o accidentes geográficos;*
- d. *Son también elementos constitutivos del espacio público las áreas y elementos arquitectónicos espaciales y naturales de propiedad privada que por su localización y condiciones ambientales y paisajísticas, sean incorporadas como tales en los planes de ordenamiento territorial y los instrumentos que lo desarrollen, tales como cubiertas, fachadas, paramentos, pórticos, antejardines, cerramientos;*
- e. *De igual forma se considera parte integral del perfil vial, y por ende del espacio público, los antejardines de propiedad privada.*

II Elementos complementarios

- a. *Componente de la vegetación natural e intervenida. Elementos para jardines, arborización y protección del paisaje, tales como: vegetación, herbácea o césped, jardines, arbustos, setos o matorrales, árboles o bosques;*
- b. *Componentes del amoblamiento urbano*
 - 1. *Mobiliario*
 - a. *Elementos de comunicación tales como: mapas de localización del municipio, planos de inmuebles históricos o lugares de interés, informadores de temperatura, contaminación ambiental, decibeles y mensajes, teléfonos, carteleras locales, pendones, pasacalles, mogadores y buzones;*
 - b. *Elementos de organización tales como: bolardos, paraderos, tope llantas y semáforos;*

- c. *Elementos de ambientación tales como: luminarias peatonales, luminarias vehiculares, protectores de árboles, rejillas de árboles, materas, bancas, relojes, pérgolas, parasoles, esculturas y murales;*
- d. *Elementos de recreación tales como: juegos para adultos juegos infantiles;*
- e. *Elementos de servicio tales como: parquímetros, ciclisteros, surtidores de agua, casetas de ventas, casetas de turismo, muebles de emboladores;*
- f. *Elementos de salud e higiene tales como: baños públicos, canecas para reciclar las basuras;*
- g. *Elementos de seguridad, tales como: barandas, pasamanos, cámaras de televisión para seguridad, cámaras de televisión para el tráfico, sirenas, hidrantes, equipos contra incendios.*

2. Señalización

- a. *Elementos de nomenclatura domiciliaria o urbana;*
- b. *Elementos de señalización vial para prevención, reglamentación, información, marcas y varias;*
- c. *Elementos de señalización fluvial para prevención reglamentación, información, especiales, verticales, horizontales y balizaje;*
- d. *Elementos de señalización férrea tales como: semáforos eléctricos, discos con vástago o para hincar en la tierra, discos con mango, tableros con vástago para hincar en la tierra, lámparas, linternas de mano y banderas.*
- e. *Elementos de señalización aérea”.*

No existe texto legal alguno que defina explícitamente lo que deba entenderse como “**ESPACIO PÚBLICO ADYACENTE**”; sin embargo, con base en los comentarios y citas que anteceden, resta por definir lo que significa **Adyacente**, que en términos del Diccionario de la Real Academia Española describe como “**Situado en la inmediación o proximidad de algo**”.

Con base en estas premisas, y en aras de suministrar nuestro concepto sobre los demás ítems solicitados, nos parece útil hacer una breve referencia a la normatividad aplicable al caso que ahora nos ocupa:

- Ley 769 de 2002 “*Por la cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre y se dictan otras disposiciones*”.
- Decreto Nacional 354 de 1998 “*Por el cual se aprueba el Convenio de Derecho público Interno número 1 de 1997, entre el Estado Colombiano y algunas Entidades Religiosas Cristianas no Católicas*”.

- Acuerdo No. 079 de 2003 “Por el cual se expide el Código de Policía de Bogotá”
- Decreto Distrital 190 de 2004 “Por el cual se compilan las disposiciones contenidas en los Decretos Distritales 619 de 2000 y 469 de 2003” (Plan de Ordenamiento Territorial).

Bajo este contexto y como quiera que su consulta esta edificada en una serie de interrogantes que gravitan en torno del contenido del Artículo 20 del Decreto Nacional 354 de 1998, creemos necesario efectuar un análisis integral del mismo, armonizando su alcance con las normas relacionadas anteriormente, así:

Artículo 20 Decreto 354 de 1998: DE LOS LUGARES DE CULTO. *En cumplimiento a lo establecido en el artículo 19 de la Constitución Política y el literal b) del artículo 6° de la ley 133 de 1994, se garantiza a los miembros y fieles de las Entidades Religiosas que suscriben el presente convenio el respeto a los inmuebles en donde celebre sus cultos y mientras éstos se realicen, el uso del espacio público adyacente, en igualdad de condiciones con otras Entidades Religiosas reconocidas oficialmente por el Estado Colombiano.”*

A partir de la previsión contenida en el Artículo 19 de la Constitución Política “se garantiza la libertad de cultos”. *Toda persona tiene derecho a profesar libremente su religión y a difundirla en forma individual o colectiva. Todas las confesiones religiosas e iglesias son igualmente libres ante la Ley”.* (Resaltado al margen)

En desarrollo de esta garantía se expidió la Ley 133 de 1994², que en una de sus disposiciones previó:

“(…) Artículo 4° El ejercicio de los derechos dimanantes de la libertad religiosa y de cultos, tiene como único límite la protección del derecho de los demás al ejercicio de sus libertades públicas y derechos fundamentales, así como la salvaguarda de la seguridad, de la salud y de la moralidad pública, elementos constitutivos del orden público, protegido por la Ley en una sociedad democrática. El derecho de tutela de los derechos reconocidos en esta Ley estatutaria, se ejercerá de acuerdo con las normas vigentes”. (El subrayado es agregado)

Así las cosas, debe tenerse en cuenta que al lado del Derecho Constitucional a la libertad de cultos, existen otras normas de carácter superior como los Artículos 63 y 82 de la

² “Por la cual se desarrolla el derecho de Libertad Religiosa y de Cultos, reconocido en el artículo 19 de la Constitución Política”.

Carta que imponen también su observancia. De manera particular, el canon 82 consagra como 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”**. (...)

Se aprecia entonces, que estamos en presencia de dos derechos de estirpe constitucional: **“la libertad de cultos”** y **“la protección de la integridad del espacio público”** que en un Estado Social de Derecho debe garantizarse y armonizarse su ejercicio.

A propósito de la tensión entre estos derechos, nuestra Corte Constitucional en Sentencia T- 602 del 06 de noviembre de 1996³ expresó:

(...) 3. El espacio público y la libertad de cultos

Según 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.

Al respecto, la Corte debe reafirmar lo dicho en sentencias T-225 del 17 de junio, T-518 del 16 de septiembre, T-550 y T-551 del 7 de octubre, todas de 1992; T-372 del 3 de septiembre de 1993; T-578 del 14 de diciembre de 1994 y T-115 del 16 de marzo de 1995, entre otras, acerca de la necesidad de buscar la convivencia del indicado factor, inherente al bienestar colectivo, y el adecuado y razonable ejercicio de los derechos fundamentales.

En los mencionados casos se estudiaron las relaciones entre la preservación del espacio público y el derecho individual al trabajo. Corresponde ahora hacer lo propio en cuanto tiene que ver con las libertades religiosa y de cultos.

En efecto, surge en este caso un aparente conflicto entre la preservación del espacio público en el área interior de unos cementerios y el ejercicio, allí mismo, de la libertad de cultos, consagrada como derecho fundamental en el artículo 19 de la Constitución.

También respecto de esa norma se ha pronunciado la Corte en numerosas ocasiones, señalando que reconoce un derecho básico de todo ser humano, con independencia del credo que profese.

Ha señalado la jurisprudencia que, si bien no se trata de una libertad absoluta, “la Constitución asegura a las personas su libertad de practicar, individual o colectivamente, los cultos, devociones y ceremonias propios de su credo religioso y la difusión de los criterios y principios que conforman la doctrina espiritual a la que él se acoge” (Cfr. Corte Constitucional. Sala Quinta de Revisión. Sentencia T-465 del 26 de octubre de 1994).

³ Expediente T-103598 M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

A juicio de la Corte, el derecho a escoger libremente las opciones espirituales de cada uno se deriva directamente de la libertad de conciencia, es fundamental e inalienable y tiene por consecuencia la función estatal de tutelar la libre práctica de los actos externos en los cuales se refleja la convicción religiosa.

No puede menos de resaltarse que surge una obligación correlativa de todos los asociados y de las autoridades públicas, pues, si toda persona tiene derecho a profesar libremente sus creencias y participar en los ritos religiosos que provienen de ellas, mientras no se atente contra los derechos de los demás ni se afecte el interés público, existe, constitucionalmente garantizado, un núcleo de autonomía del individuo y de la comunidad practicantes. (Resaltado agregado).

En el ámbito de esas prácticas religiosas, como lo expresó esta Sala, "no pueden penetrar el Estado ni los particulares para condicionarlas, perseguirlas o acallarlas, ni tampoco para imponer determinados patrones o modelos" (Cfr. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia T-003 del 16 de enero de 1995).

Según el artículo 4º de la Ley 133 de 1994, declarada exequible por la Corte mediante sentencia C-088 del 3 de marzo de 1994, "el ejercicio de los derechos dimanantes de la libertad religiosa y de cultos, tiene como único límite la protección del derecho de los demás al ejercicio de sus libertades públicas y derechos fundamentales, así como la salvaguarda de la seguridad, de la salud, de la moralidad pública, elementos constitutivos del orden público protegido por la ley en una sociedad democrática".

La norma agrega, en expresa referencia al instrumento previsto en el artículo 86 de la Carta, que "el derecho de tutela de los derechos reconocidos en esta Ley Estatutaria se ejercerá de acuerdo con las normas vigentes".

*El artículo 6 **Ibídem** manifiesta en su literal b) que la libertad religiosa y de cultos comprende, "con la consiguiente autonomía jurídica e inmunidad de coacción", los derechos de practicar, individual o colectivamente, en privado o en público, actos de oración y culto, y no ser perturbado en el ejercicio de estos derechos.*

Los numerales 1, 2 y 3 del señalado precepto están dedicados precisamente a enunciar las prácticas religiosas que, al amparo de la libertad constitucional en cuestión, pueden tener lugar en los cementerios:

- "1. Podrán celebrarse los ritos de cada una de las Iglesias o confesiones religiosas en los cementerios dependientes de la autoridad civil o de propiedad de los particulares.*
- 2. Se observarán los preceptos y los ritos que determinen cada una de las Iglesias o confesiones religiosas con personería jurídica en los cementerios que sean de su propiedad.*
- 3. Se conservará la destinación específica de los lugares de culto existentes en los cementerios dependientes de la autoridad civil o de los particulares, sin perjuicio de que haya nuevas instalaciones de otros cultos".*

La doctrina constitucional sobre prevalencia de los derechos fundamentales impide que, so pretexto de defender el espacio público, se sacrifique la libertad de la persona para efectuar actos propios del culto en

ámbitos que se consideran integrantes de aquél, negándole en absoluto toda práctica ceremonial o de divulgación religiosa.

El núcleo esencial de la indicada libertad está constituido precisamente por las posibilidades, no interferidas por entes públicos o privados, de dar testimonio externo de las propias creencias, en espacios abiertos o cerrados, siempre que, al expresar mediante el culto las convicciones espirituales que se profesan, quien lo lleva a cabo no cercene ni amenace los derechos de otros, ni cause agravio a la comunidad, ni desconozca los preceptos mínimos que hacen posible la convivencia social. (...) (Negrillas y subrayado fuera del texto).

Se tiene entonces como una primera conclusión, que lo normado en el Artículo 20 del Decreto 354 de 1998 establece un marco de igualdad entre las Entidades religiosas suscribientes del Convenio de Derecho Público Interno número 1 de 1997, y las Entidades Religiosas reconocidas oficialmente por el Estado Colombiano frente al **uso del espacio público adyacente** al (los) inmuebles(s) donde celebren sus cultos, en el entendido que dicha utilización debe realizarse en acatamiento a las disposiciones tanto urbanas como policivas vigentes⁴. En otras palabras, significa que tales Entidades Religiosas no pueden sustraerse al reconocimiento de otros derechos de la comunidad, los cuales de análoga manera se encuentran protegidos por el ordenamiento jurídico.

Ahora bien, respecto al estacionamiento de vehículos automotores en el espacio público, concretamente en “*vías arterias*”, o en “*zonas prohibidas*” como se menciona en su oficio, existen claras normas como las que se transcriben a continuación:

- **Artículo 76 Ley 769 de 2002 (Código Nacional de Tránsito Terrestre) Está prohibido estacionar vehículos en los siguientes lugares:**

“Sobre andenes, zonas verdes o sobre espacio público destinado para peatones, recreación o conservación.

En vías arterias, autopistas, zonas de seguridad, o dentro de un cruce.

En vías principales y colectoras en las cuales expresamente se indique la prohibición o la restricción en relación con horarios o tipos de vehículos.

En puentes, viaductos, túneles, pasos bajos, estructuras elevadas o en cualquiera de los accesos a éstos.

En zonas expresamente destinadas para estacionamiento o parada de cierto tipo de vehículos, incluyendo las paradas de vehículos de servicio público, o para limitados físicos.

En carriles dedicados al transporte masivo sin autorización.

A una distancia mayor de treinta (30) centímetros de la acera.

En doble fila de vehículos estacionados, o frente a hidrantes y entradas de garajes.

⁴ En este sentido, se reitera lo manifestado por esta Entidad en Concepto 2006IE5530.

En curvas.

Donde interfiera con la salida de vehículos estacionados.

Donde las autoridades de tránsito lo prohíban.

En zona de seguridad y de protección de la vía férrea, en la vía principal, vías secundarias, apartaderos, estaciones y anexidades férreas”.

- **Artículo 118 Acuerdo 079 de 2003 (Código de Policía de Bogotá D.C.)** enuncia los comportamientos que se deben observar en cuanto a los aparcaderos:

“...7. No organizar el estacionamiento en las zonas de antejardín ni en andenes.

9. No organizar el estacionamiento en calzadas paralelas y zonas de control ambiental.

10. No invadir el espacio público”.

- **Art. 196 Decreto 190 de 2004 (Plan de Ordenamiento Territorial): Prohibición de estacionamientos.**

1. *“Está prohibido el estacionamiento de vehículos en los siguientes espacios públicos:*

A. En calzadas paralelas

B. En zonas de control ambiental.

C. En antejardines

D. En andenes

2. *Están prohibidas las bahías de estacionamiento público anexas a cualquier tipo de vía.*

3. *Se prohíbe el estacionamiento sobre calzada en las vías del Plan Vial Arterial”.*

En consecuencia, esta Oficina Asesora considera que por virtud de la vigencia de las normas relacionadas, éstas tienen carácter vinculante y por tanto su transgresión acarrea la imposición de las sanciones respectivas por parte de las autoridades competentes.

Este concepto se emite en los términos del Artículo 25 del Código Contencioso Administrativo.

Atentamente,

ALEXANDRA NAVARRO ERAZO

Jefe oficina Asesora Jurídica

DATOS DE PRODUCCIÓN Y ARCHIVO

Proyectó: Salvador Molano Peña

Fecha: Marzo 2012

Revisó y Aprobó: Alexandra Navarro E.

Código de archivo: 1100800 Conceptos 2012

Carrera 30 # 25 – 90 Piso 15

Tel: 3822510

www.dadep.gov.co

Informes: Línea 195



BOGOTÁ
HUMANANA