

DEPENDENCIA: SECRETARIA JURIDICA	No. Consecutivo 2-S-SJ-202505-00040678
OFICINA PRODUCTORA: SECRETARÍA JURÍDICA Código TRD:9000	SERIE/Subserie:DERECHOS DE PETICIÓN / Código Serie/Subserie (TRD) 9000.27 /

Bucaramanga, 05 de diciembre del 2025

Doctor:

**JOSÉ GUILLERMO CARLOS MANOSALVA**

Director del Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público  
Alcaldía de Bucaramanga

E. S. M.

**Referencia:** Respuesta oficio 2-S-DADEP-202509-00078008 – Concepto jurídico: Aprovechamiento económico del préstamo del espacio público.

Respetado doctor,

Previo a dar respuesta a su inquietud, debe señalarse que la Secretaria Jurídica tiene dentro de sus competencias asignadas en el Manuel de funciones, "Estudiar, analizar y conceptuar sobre la aplicación de normas y la expedición de los actos administrativos que competan a las diferentes dependencias de la administración municipal, estableciendo unidad de criterio jurídico", en ejercicio de lo cual emite conceptos de carácter general dentro de la abstracción que le permiten sus funciones y competencias.

Teniendo en cuenta lo anterior, se emite el siguiente concepto como respuesta a la consulta de la referencia en la cual se solicita lo siguiente:

*"Es competente el Departamento Administrativo de la Defensa del Espacio Público - DADEP para exigir cobro como aprovechamiento económico por el préstamo de espacio público, (Parques, Plazoletas, espacios en perfiles de andén, antejardín, etc.) de propiedad del municipio de Bucaramanga, para la realización de evento de tipo comercial, de manera temporal (entre 1 a 30 días). En caso afirmativo que tipo de acto administrativo debería ser expedido por esta dependencia. Es competente el Departamento Administrativo de la Defensa del Espacio Público - DADEP para exigir cobro como aprovechamiento económico por el espacio público (Parques, Plazoletas, espacios en perfiles de andén, antejardín, etc.) de propiedad del municipio de Bucaramanga, para la realización de evento de tipo comercial, de manera permanente (entre 1 a 5 años). En caso afirmativo que tipo de acto administrativo debería ser expedido por esta dependencia"*

Para responder la consulta Secretaria Jurídica seguirá la siguiente metodología: i) Introducción, ii) Marco normativo sobre el aprovechamiento económico del espacio público. iii) Conclusiones

DEPENDENCIA: SECRETARIA JURIDICA	No. Consecutivo 2-S-SJ-202505-00040678
OFICINA PRODUCTORA: SECRETARÍA JURÍDICA Código TRD:9000	SERIE/Subserie:DERECHOS DE PETICIÓN / Código Serie/Subserie (TRD) 9000.27 /

## I. INTRODUCCIÓN

El espacio público – parques, plazoletas, andenes, antejardines y demás bienes de uso común – goza de una especial protección constitucional en Colombia. El artículo 82 de la Constitución Política establece que es deber del Estado velar por la protección de la integridad del espacio público y garantizar su destinación al uso común, prevaleciendo este sobre el interés particular. Este mandato ha sido desarrollado por la legislación urbana y la jurisprudencia de las altas cortes, delineando las competencias de las entidades territoriales para administrar el espacio público y autorizar su aprovechamiento económico regulado. En la ciudad de Bucaramanga, dicha función recae en el Departamento Administrativo de la Defensa del Espacio Público (DADEP), entidad encargada de la defensa, administración y control del espacio público municipal.

El presente concepto jurídico analiza si el DADEP de Bucaramanga es competente para **exigir el pago por aprovechamiento económico del espacio público municipal** cuando este es utilizado en eventos de tipo comercial, diferenciando entre **usos temporales** (1 a 30 días) y **usos de mayor duración** (hasta 5 años). Para ello, se estudiará el marco normativo (Constitución, leyes y decretos) aplicable, la jurisprudencia relevante de las altas cortes

## II. MARCO NORMATIVO SOBRE EL APROVECHAMIENTO ECONÓMICO DEL ESPACIO PÚBLICO

El artículo 82 de la constitución política consagra la prevalencia del uso común del espacio público sobre el interés privado y asigna al Estado el deber de garantizar su protección. Asimismo, el artículo 315 CP otorga a los alcaldes la función de conservar el orden público en el municipio, lo que incluye la facultad de reglamentar el uso del espacio público para evitar abusos o usos contrarios a su destino. De otra parte, el artículo 338 CP exige que la imposición de tasas, contribuciones o tributos locales cuente con autorización legal y sea regulada por las corporaciones públicas correspondientes. Esto implica que cualquier cobro por el uso privado del espacio público debe estar fundado en una norma legal habilitante y en un acuerdo municipal que fije los elementos esenciales de la contraprestación.

En desarrollo de los preceptos superiores, la legislación ha reconocido la facultad de los municipios para administrar y regular su espacio público. La Ley 9 de 1989 (Ley de Reforma Urbana) definió por primera vez el concepto de espacio público y facultó a las autoridades municipales para intervenir en su manejo. En particular, el artículo 7 de la Ley 9 de 1989 –modificado recientemente por el art. 40 de la Ley 2079 de 2021– confiere a los alcaldes facultades de contratación con particulares para desarrollar y mantener áreas de espacio público, e incluso les permite crear entidades o dependencias encargadas de su administración. Estas facultades deben ejercerse conforme a la reglamentación que dicte el concejo municipal. De hecho, la propia Ley 9 de 1989 dispuso que los concejos pueden crear organismos para administrar, defender y desarrollar el espacio público, o autorizar al alcalde

DEPENDENCIA: SECRETARIA JURIDICA	No. Consecutivo 2-S-SJ-202505-00040678
OFICINA PRODUCTORA: SECRETARÍA JURÍDICA Código TRD:9000	SERIE/Subserie:DERECHOS DE PETICIÓN / Código Serie/Subserie (TRD) 9000.27 /

para crear dependencias internas con autonomía administrativa dedicadas a tal fin (como es el caso del DADEP en Bucaramanga).

La Ley 388 de 1997 (Ley de Ordenamiento Territorial) fortaleció el mandato de planificación del espacio público. Esta ley exige a los municipios incluir en sus Planes de Ordenamiento Territorial (POT) un Plan de Espacio Público que establezca las áreas requeridas para parques, zonas verdes y demás espacios públicos, así como los mecanismos para su financiación y sostenibilidad. Dicho marco fue complementado por el Decreto 1504 de 1998, que reglamentó el manejo del espacio público en los POT, señalando que el destino del espacio público solo puede variarse mediante normas de superior jerarquía y dentro de procesos de planeación. En consecuencia, cualquier uso lucrativo o privativo del espacio público debe estar previsto y limitado por la regulación urbana, para asegurar que no desnaturalice su función social.

Más recientemente, el legislador reconoció explícitamente la figura del *aprovechamiento económico del espacio público (AEEP)* como instrumento de gestión urbana. La Ley 2037 de 2020 introdujo lineamientos claros: esta norma (que modificó el art. 6 de la Ley 388/97) ordenó a los municipios inventariar los bienes de uso público y expedir una política local de aprovechamiento del espacio público, articulada con la política nacional que defina el Gobierno. La Ley 2037 enfatiza, además, un enfoque diferencial para incluir a poblaciones vulnerables (como los vendedores informales) en dichas políticas. Conforme a esta ley, los municipios deben estructurar el AEEP como un instrumento de financiación urbana, permitiendo que particulares usen temporalmente espacios públicos bajo condiciones regladas, a cambio de una retribución económica cuyo recaudo se destine a la creación, mantenimiento y recuperación de esos mismos espacios. Es importante destacar que la norma recomienda asignar a una sola entidad municipal la gestión del AEEP –precisamente la labor que desempeña el DADEP en Bucaramanga– y faculta a las autoridades locales para establecer el procedimiento de cobro de la “respectiva contribución” por uso del espacio público.

En armonía con lo anterior, el **Código Nacional de Policía (Ley 1801 de 2016)** prohíbe la ocupación o aprovechamiento del espacio público sin autorización. El artículo 140 del Código tipifica como comportamiento contrario a la convivencia la ocupación del espacio público en violación de las normas vigentes, previendo medidas correctivas (como multas o decomisos) para quienes instalen ventas, estructuras o realicen actividades comerciales no autorizadas en dichos espacios. Si bien el Código policial no regula cobros por uso autorizado, sí deja sentado que toda utilización privada del espacio público requiere permiso expreso de la autoridad competente, reforzando la idea de que el espacio público no puede ser apropiado *gratis* o de facto por particulares. La Corte Constitucional, al revisar esta normativa, avaló en términos generales la potestad sancionatoria de las autoridades para recuperar el espacio público, pero condicionó su ejercicio al respeto por los derechos de los ocupantes de hecho, como se verá en el análisis jurisprudencial (Sentencia C-211 de 2017).

DEPENDENCIA: SECRETARIA JURIDICA	No. Consecutivo 2-S-SJ-202505-00040678
OFICINA PRODUCTORA: SECRETARÍA JURÍDICA Código TRD:9000	SERIE/Subserie:DERECHOS DE PETICIÓN / Código Serie/Subserie (TRD) 9000.27 /

Conforme a las normas reseñadas, los municipios –a través de sus concejos y alcaldes– son competentes para reglamentar el aprovechamiento económico del espacio público y establecer las correspondientes contraprestaciones. En virtud de la cláusula general de competencia territorial (arts. 287 y 311 CP) y las leyes citadas, el Concejo Municipal de Bucaramanga puede expedir acuerdos que fijen el marco regulatorio del AEEP (incluyendo tarifas, condiciones de uso, destinación de recursos, etc.). De hecho, Bucaramanga cuenta con el Acuerdo 044 de 2013, por el cual se adoptó la política de sostenibilidad de parques y zonas verdes, y más recientemente el Concejo ha estudiado proyectos para regular ventas estacionarias y demás aprovechamientos económicos en espacio público. Con sustento en dichas disposiciones locales y en la habilitación legal, el Alcalde de Bucaramanga, por medio de decretos, puede reglamentar los detalles administrativos del aprovechamiento económico (procedimientos de solicitud, criterios de autorización, fórmula de cobro, etc.). Precisamente, la normativa nacional señala que *“los alcaldes municipales y distritales reglamentarán mediante decreto lo concerniente a la administración, el mantenimiento y el aprovechamiento económico del espacio público”*. Esto se refleja en la práctica: el Alcalde de Bucaramanga expidió, por ejemplo, el Decreto 0268 de 2023, que reglamenta la administración de parques y zonas verdes y sienta lineamientos para su mantenimiento y potencial aprovechamiento económico.

Ahora bien, respecto de los instrumentos jurídicos para permitir el uso comercial del espacio público, el ordenamiento distingue entre actos administrativos unilaterales (permisos) y contratos según la duración y naturaleza del aprovechamiento:

a) Usos temporales (eventos de corta duración, p. ej. de 1 a 30 días): Procede la figura de la autorización temporal mediante acto administrativo. Esto suele materializarse en un *permiso de ocupación temporal del espacio público*, expedido por la autoridad competente (DADEP o Secretaría de Espacio Público) en forma de resolución motivada. El permiso delimita el lugar, tiempo y condiciones del uso, y fija la tarifa o retribución a cargo del particular. La legalidad de estos actos emana de la potestad reglamentaria del alcalde y de las autorizaciones que el Concejo haya otorgado.

b) Usos permanentes o de larga duración (aprovechamiento continuo de 1 a 5 años): En estos casos, la figura adecuada es un contrato administrativo mediante el cual la administración entrega al particular el uso y goce parcial del espacio público bajo condiciones, a cambio de una retribución económica periódica. Dado que los bienes de uso público no pueden ser objeto de arrendamiento civil (como se verá en la jurisprudencia del Consejo de Estado), la modalidad apropiada es generalmente el contrato de concesión o de aprovechamiento económico. La Ley 489 de 1998 (art. 96 y ss.) autoriza a las entidades públicas a celebrar contratos de concesión, asociación o cooperación con particulares para que asuman la prestación de servicios o la gestión de bienes públicos, preservando la naturaleza pública del bien. En síntesis, para usos de 1 a 5 años, el DADEP deberá suscribir un contrato (de concesión, administración o uso) aprobado por la Alcaldía, en vez

DEPENDENCIA: SECRETARÍA JURÍDICA	No. Consecutivo 2-S-SJ-202505-00040678
OFICINA PRODUCTORA: SECRETARÍA JURÍDICA Código TRD:9000	SERIE/Subserie:DERECHOS DE PETICIÓN / Código Serie/Subserie (TRD) 9000.27 /

de un simple permiso, ya que involucra un aprovechamiento más prolongado y estructural del espacio público.

### III. CONCLUSIONES

1. Competencia del DADEP para el cobro por aprovechamiento económico: Con base en el análisis realizado, se concluye que el Departamento Administrativo de la Defensa del Espacio Público (DADEP) de Bucaramanga es competente para exigir el pago de una contraprestación económica por el uso comercial del espacio público municipal, tanto en su modalidad temporal como en la de larga duración. Dicha competencia no es autónoma o discrecional, sino que deriva de las facultades atribuidas al municipio por el legislador (Ley 9 de 1989, Ley 388 de 1997, Ley 2037 de 2020, entre otras) para administrar sus bienes de uso público y obtener de ellos recursos destinados a su sostenibilidad. Siempre que el Concejo Municipal haya reglamentado el tema mediante acuerdo –fijando al menos los criterios generales y autorizando el cobro– y el Alcalde haya expedido la regulación específica por decreto, el DADEP puede otorgar permisos o celebrar contratos que incluyan el cobro por aprovechamiento. En otras palabras, el DADEP actúa como entidad gestora del instrumento de aprovechamiento económico del espacio público, con la potestad de recaudar la “respectiva contribución” y de controlar el cumplimiento de las condiciones de uso

2. El cobro por aprovechamiento económico no constituye un impuesto, sino una tasa o contribución parafiscal justificada en la prestación de un servicio especial (el servicio administrativo de otorgar el uso temporal de un bien público y mantenerlo) o en la obtención de un beneficio particular de un bien público. Este tipo de contraprestación está amparado por el artículo 338 de la Constitución y requiere su fijación mediante acuerdo municipal. En Bucaramanga, existiendo ya acuerdos que apuntan a la sostenibilidad del espacio público (p. ej. Acuerdo 044/2013), el DADEP puede cobrar tarifas de aprovechamiento calculadas conforme a metodologías técnicas (metros cuadrados ocupados, tiempo de uso, tipo de actividad, etc.), asegurando que **los ingresos se reinviertan en el mismo espacio público**. La destinación específica de los recursos a la protección y mejora del espacio público es no solo un imperativo legal (art. 82 CP) sino una garantía de legitimidad del cobro ante la ciudadanía.

3. Existe una diferenciación jurídica clara entre el uso temporal y el uso de mediano plazo del espacio público, que determina el tipo de acto administrativo o contractual a emplear:

- Para usos temporales (eventos o actividades de corta duración, típicamente de 1 a 30 días): El instrumento idóneo es un acto administrativo unilateral de autorización temporal, expedido por el DADEP u otra autoridad municipal competente. Este acto –generalmente una resolución administrativa particular– concede un *permiso de ocupación temporal* del espacio público, sujeta al pago de la tarifa correspondiente y al cumplimiento de condiciones (horarios, seguridad, higiene, no afectación de la circulación, etc.). Dicha resolución se fundamenta en la potestad reglada

DEPENDENCIA: SECRETARIA JURIDICA	No. Consecutivo 2-S-SJ-202505-00040678
OFICINA PRODUCTORA: SECRETARÍA JURÍDICA Código TRD:9000	SERIE/Subserie:DERECHOS DE PETICIÓN / Código Serie/Subserie (TRD) 9000.27 /

del alcalde para autorizar ocupaciones de bienes públicos en forma excepcional.

- Para usos permanentes (ocupaciones continuas, entre 1 y 5 años, por ejemplo, la instalación de quioscos semi-permanentes, módulos de información, cafeterías en parques, zonas de estacionamiento regulado, etc.): La relación jurídico-administrativa se debe formalizar mediante un contrato administrativo. La jurisprudencia del Consejo de Estado exige expresamente evitar la figura del arrendamiento en estos casos, por lo que se debe acudir a contratos de concesión. En la práctica, esto implica que el municipio (representado por el alcalde o el jefe del DADEP, según delegación) celebra un contrato con el particular, previa selección objetiva, en el cual se pactan las condiciones: plazo (hasta 5 años, prorrogable si así se estipula), obligaciones de mantenimiento, mejoras a realizar, monto de la retribución periódica a favor del municipio, garantías, causales de terminación y reversión, etc. Jurídicamente, el acto administrativo requerido es la resolución de adjudicación, que junto con el contrato firmado materializan la autorización de uso. Debe enfatizarse que, aun mediando contrato, el bien sigue siendo de uso público: el contrato concederá un derecho al particular pero limitado, revocable en caso de incumplimiento o necesidad pública, y siempre condicionado a que la comunidad pueda seguir accediendo al espacio no ocupado directamente. Por ejemplo, si se concede por 5 años un café en el parque, el contrato establecerá que el café puede operar en determinada área, pero el resto del parque permanece abierto; además, al finalizar el término, cualquier infraestructura pasa al municipio.
- Tanto en permisos temporales como en concesiones, el DADEP debe observar las limitaciones que imponen la Constitución y la ley. Entre las principales: (i) Imprescriptibilidad e inalienabilidad del bien: cualquier acto o contrato debe reconocer que no transfiere la propiedad ni un derecho real, solo otorga un uso temporal sujeto al interés público (art. 63 CP). (ii) Respeto del uso común predominante: el aprovechamiento económico no puede destruir el uso común sino coexistir con él; por tanto, no se autorizarán actividades que cierren totalmente un parque a la ciudadanía o que impidan el libre tránsito por un andén, etc., y en todos los casos se debe garantizar una vía alterna o área libre para el público. (iii) Temporalidad definida: ninguna autorización debe ser indefinida; incluso los contratos a 5 años llevan implícito que luego vencen, y los permisos cortos no crean derechos adquiridos a perpetuidad. (iv) Compatibilidad y finalidad: la actividad comercial debe ser acorde con la función del espacio (ej., se permite cafetería en un parque, pero no una bodega; se permiten eventos culturales, pero no actividades que atenten contra la tranquilidad o el medio ambiente urbano).
- Finalmente, el DADEP de Bucaramanga sí es competente para exigir el pago por concepto de aprovechamiento económico del espacio público municipal en eventos o actividades de carácter comercial, tanto temporales

DEPENDENCIA: SECRETARIA JURIDICA	No. Consecutivo 2-S-SJ-202505-00040678
OFICINA PRODUCTORA: SECRETARÍA JURÍDICA Código TRD:9000	SERIE/Subserie:DERECHOS DE PETICIÓN / Código Serie/Subserie (TRD) 9000.27 /

(1 a 30 días) como de más larga duración (hasta 5 años). Los usos temporales se autorizarán mediante actos administrativos de permiso y los usos prolongados mediante contratos administrativos (concesiones), garantizando en cada caso la protección de la destinación al uso común del espacio público. Esta competencia se ejerce con fundamento en la Constitución (arts. 82, 311 y 338), en leyes como la 9 de 1989, 388 de 1997 y 2037 de 2020 que habilitan la reglamentación local del espacio público, y ha sido avalada por la jurisprudencia de la Corte Constitucional y el Consejo de Estado, que han reconocido la validez de cobrar tasas por el uso especial del espacio público siempre que se respete su naturaleza colectiva

El presente concepto se rinde en los términos del artículo 28 de la ley 1437 de 2011.

Atentamente,



**JAIRO IGNACIO LOZANO CASTAÑO**  
Secretario Jurídico Alcaldía de Bucaramanga

Proyecto: Wilmar Alfonso Palacio Verano – Abogado Contratista  
Revisó: Andrés Alfonso Mariño Mesa –Subsecretario Jurídico 