

La acción popular como medio de control judicial para la protección de los derechos e intereses colectivos relacionados con el goce del espacio público, bienes de uso público y patrimonio público en el contrato de arrendamiento de estos

Jimena Carolina Álvarez Madrid

Jairo de Jesús Madera Banquez

Yulisa María Vásquez Vergara

Corporación Universitaria Del Caribe – CECAR

Facultad Derecho y Ciencias Políticas

Programa de Derecho

Sincelejo

2021

La acción popular como medio de control judicial para la protección de los derechos e intereses colectivos relacionados con el goce del espacio público, bienes de uso público y patrimonio público en el contrato de arrendamiento de estos

Jimena Carolina Álvarez Madrid

Jairo de Jesús Madera Banquez

Yulisa María Vásquez Vergara

Trabajo de Grado presentado como requisito para optar al Título de abogados

Directora

María Eugenia Vides

Director metodológico

José Darío Arguello

Doctor en Derecho

Corporación Universitaria Del Caribe – CECAR

Facultad Derecho y Ciencias Políticas

Programa de Derecho

Sincelejo

2021

Nota de Aceptación

APROBADO

92

María Rida A.

Director



Evaluador 1



ABRAHAM ZAMIR BECHARA LLANOS

Evaluador 2

Sincelejo, Sucre, 15 de marzo de 2021.

Tabla de Contenido

Resumen.....	6
Abstract.....	7
Introducción.....	8
Planteamiento del Problema.....	9
Justificación.....	11
Objetivos.....	12
Objetivo General.....	12
Objetivos Específicos.....	12
Metodología.....	13
Instrumento de Recolección de Información.....	15
1. Espacio Público, bienes de uso público y patrimonio público.....	16
1.1 Espacio público.....	16
1.2 Bienes de uso público.....	19
1.3 Patrimonio Público.....	23
2. La Acción Popular en el ordenamiento jurídico colombiano.....	25
2.1 Derechos e Intereses Colectivos.....	26
2.2 Titulares de la acción.....	27
2.3 Procedencia.....	28
2.4 Autoridad competente.....	28
2.5 Trámite.....	29
2.6 Sentencia y cumplimiento del fallo.....	30
2.7 Diferencia con la acción de grupo.....	30
3. El contrato de arrendamiento como contrato estatal y su aplicación a partir de lo establecido en la sentencia No. 05001-33-31-003-2009-00157-01(AP)SU del Consejo de Estado.....	33

Referencias Bibliográficas	46
Anexos	50

Resumen

Los derechos e intereses colectivos se encuentran protegidos por la Acción Popular, sin embargo, respecto al goce del espacio público, la defensa de los bienes de uso público y la protección del patrimonio público la jurisprudencia había emitido decisiones contradictorias respecto a medios jurídicos para su entrega a los particulares, así como tampoco había dado claridad sobre el alcance que tendría esta acción ante los casos de vulneración de los derechos e intereses colectivos por contratos estatales. Por lo anterior se realizó una explicación de los conceptos de espacio público, bienes de uso público y patrimonio público, se indicó la regulación de la acción, se revisó la naturaleza del contrato de arrendamiento y su naturaleza como contrato estatal, y por último, se analizó la jurisprudencia del Consejo de Estado sobre la temática y determinó el alcance de la acción popular para la protección de estos tres derechos colectivos específicamente. Como resultado del trabajo investigativo realizado se obtuvo que los bienes de uso público y el espacio público no son susceptibles de apelación y que la acción popular como una acción constitucional tiene prevalencia para la protección de los derechos e intereses colectivos, incluso en los casos donde la vulneración o la amenaza se originen por un contrato estatal o un acto administrativo.

Palabras clave: Acción Popular, derechos e intereses colectivos, bienes de uso público, espacio público, patrimonio público.

Abstract

The rights and collective interests are protected by the Popular Action, however, with respect to the enjoyment of public space, the defense of goods of public use and the protection of public patrimony, the jurisprudence had issued contradictory decisions with respect to legal means for their delivery to individuals, as well as had not given clarity on the scope that this action would have in cases of violation of collective rights and interests by state contracts. Therefore, an explanation was given of the concepts of public space, goods of public use, and public patrimony, the regulation of the action was indicated, the nature of the lease and its nature as a state contract were reviewed, and finally, the jurisprudence of the Council of State on the subject was analyzed and the scope of the popular action for the protection of these three collective rights was determined specifically. As a result of the investigative work carried out, it was obtained that goods of public use and public space are not subject to appeal and that the popular action as a constitutional action has prevalence for the protection of the collective rights and interests, even in the cases where the violation or threat is originated by a state contract or an administrative act.

Keywords: Popular Action, collective rights and interests, goods for public use, public space, public heritage.

Introducción

La Acción Popular se erige como una herramienta para la protección de los derechos de tercera generación, es decir, aquellos de titularidad colectiva, máxime cuando estos se pueden encontrar vulnerados o amenazados por las nuevas dinámicas de la sociedad, por lo cual surgió la necesidad de instaurar mecanismos de protección que permitieran a las personas acceder a la justicia de forma eficaz y ágil. Esta acción tiene fundamento constitucional y regulación legal para desarrollarse en función del interés público y proteger de este modo los derechos e intereses colectivos, sin embargo, estos dos conceptos pueden generar confusión al momento de aplicarse a un caso en concreto, es por ello por lo que las cortes nacionales y la doctrina han intentado conceptualizarlos. Al respecto, expresa la Corte Constitucional que los derechos colectivos son aquel “interés que se encuentra en cabeza de un grupo de individuos” y dicho interés colectivo “pertenece a todos y cada uno de los miembros de una colectividad determinada,” (Sentencia de Constitucionalidad, 1999) el cual se concretiza con la demanda de su protección como mecanismo de acceso a la administración de justicia; por lo cual cualquier miembro de dicha colectividad puede activar el aparato jurisdiccional para su protección.

Por otra parte, la acción popular es de naturaleza preventiva, por ello para evitar la ocurrencia de un daño o perjuicio la ley ha enunciado una serie de derechos e intereses colectivos, entre ellos figura el medio ambiente, la moralidad administrativa, el patrimonio público, la seguridad y salubridad pública, la libre competencia económica y el goce del espacio y los bienes públicos, que esta acción protege. (Congreso de Colombia, Ley 472 de 1998, que desarrolla el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia, 1998)

Finalmente, frente a las posibilidades de que una autoridad celebre contrato de arrendamiento del espacio público, de un bien de uso público o que pertenezca al patrimonio público, cómo puede el administrado recurrir a las autoridades jurisdiccionales para garantizar los derechos e intereses colectivos que se le han reconocido en el ordenamiento jurídico, y al ser la acción popular el mecanismo que salvaguarda los mismos, se entra a determinar la importancia de esta frente a este tipo de contrato estatal.

Planteamiento del Problema

En Colombia se ha discutido desde hace años la posibilidad de dar en arrendamiento bienes de uso público y el espacio público, lo cual ha suscitado una serie de opiniones contrapuestas desde la doctrina y la jurisprudencia de las altas cortes. Por el carácter público de estos bienes y su destinación a toda la comunidad se ha considerado que son de gran importancia para convivencia pacífica y el encuentro de las personas, fomentando así espacios donde se puedan discutir las problemáticas sociales y las políticas actuales, por lo cual el entregar estos bienes a un particular supone una puesta en peligro de estos derechos de las personas y al ser la acción popular el mecanismo de protección de estos derechos supraindividuales es viable preguntarse ¿cuál es la importancia de la acción popular como mecanismo de protección de los derechos e intereses colectivos relacionados con el goce del espacio público, bienes de uso público y patrimonio público en los casos donde se celebre contrato de arrendamiento de estos?

Aunado a lo anterior, es preciso explicar esta temática a la sociedad en general, fomentando así la utilización de la acción popular para la protección de los derechos e intereses colectivos y brindando herramientas a las personas para identificar los casos donde bajo la modalidad del arrendamiento se atenten contra el derecho de goce del espacio público o de los bienes de uso público. De igual manera, ante la falta de claridad que existe en el país de los mecanismos para gestionar los bienes públicos y lograr un aprovechamiento económico de estos, es decir, no existe una ley que taxativamente indique los tipos de contratos que las instituciones y autoridades públicas puedan utilizar para obtener un aprovechamiento económico de los bienes de uso público o entregar su ocupación a una persona privada, ha sido la jurisprudencia la que vía jurisprudencia ha desarrollado este punto, especialmente el Consejo de Estado que es la más alta corte de la jurisdicción contenciosa administrativa; no obstante en la realidad los problemas continúan, máxime cuando el comercio informal y ocupa gran parte del espacio público y se empiezan a contraponer derechos de gran rango como el trabajo y mínimo vital de estos comerciantes y el derecho al goce del espacio público y uso de los bienes públicos; problemática esta que afecta a un gran número de personas, pues como informo el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, para le trimestre de mayo a julio “en las 13 ciudades y áreas metropolitanas, la proporción de hombres ocupados que eran informales fue de 46,0%, mientras que esta proporción

para las mujeres fue de 46,6 %; mientras que el total de informalidad para las 23 ciudades y áreas metropolitanas fue de 47,0%.” (DANE, 2020)

Por otro lado, la Ley 9 de 1989 establecía que el espacio público como un todo conformado por inmuebles públicos, elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados, que han sido destinados por su naturaleza, por su uso o afectación, a la satisfacción de necesidades urbanas colectivas, trascienden el interés particular y por lo tanto, benefician a toda la comunidad, no pueden ser objeto de apropiación de una persona y se nombró a los municipios los encargados de la administración, desarrollo, manutención y apoyo financiero de este bien, (Congreso de Colombia, Normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes, 1989) por lo que luego de adicionar estos apartados a la Ley 388 de 1997 se conservó la obligación de los municipios por cuidar del espacio público, por lo tanto, sería el primero que debe salvaguardarlo al momento de celebrar un contrato sobre él, como el de arrendamiento, y de recuperarlo en los casos de ocupación ilegal, así las cosas, es visible que con la existencia de la problemática de vulneración de los derechos e intereses colectivos relacionados con el goce del espacio público, bienes de uso público y patrimonio público por arrendar los mismos, estos entes territoriales han saltado esta obligación, dejando a cargo de la ciudadanía su protección mediante la acción popular que se ha instituido para proteger estos derechos e intereses colectivos.

En último lugar, es imperioso que se analice la acción popular frente a estos casos porque los derechos e intereses colectivos pertenecen al Derecho Internacional a los Derechos Humanos de tercera generación que basados en la solidaridad y el uso común tiene prelación sobre los intereses individuales, por lo cual cualquier concesión a favor de un particular que violente estos derechos, estará afectando a toda una colectividad, lo que puede generar ciertas responsabilidades al Estado que es el encargado de salvaguardar, respetar y hacer respetar estos derechos.

Justificación

El ordenamiento jurídico colombiano contempla una serie de acciones constitucionales para la protección de ciertos derechos e intereses de carácter individual o colectivo, entre estas se encuentra la acción popular. Partiendo del objeto de protección de esta acción, esta investigación se centra en determinar su alcance para la protección de los derechos e intereses colectivos relacionados con el goce del espacio público, los bienes de uso público y el patrimonio público; con este trabajo investigativo la comunidad científica y los profesionales del derecho podrán conocer los alcances de esta figura cuando se pretenda el arrendamiento de estos, así como también profundizarán sus conocimiento alrededor de los conceptos que pueden resultar confusos al momento de la protección de estos bienes públicos.

Recientemente, el Consejo de Estado ha plasmado su interpretación de la temática en una sentencia de revisión, la cual también será estudiada por ser aplicable al tema de investigación y por erigirse como el pronunciamiento de la alta corte de mayor relevancia en el área del derecho público administrativo. Estas actividades investigativas y analíticas brindan a la comunidad en general una explicación sobre los conceptos y figuras jurídicas que son necesarias para el correcto funcionamiento del Estado, pero que muchas veces no son aplicadas por el desconocimiento de la sociedad sobre estas; aunado a lo anterior, con los resultados de la investigación se pondrá a disposición de cualquier persona información referente a su derecho de goce sobre el espacio público, los bienes de uso público y el alcance del patrimonio público; así como también servirá de base para futuras investigaciones y profundizaciones referidas a estos conceptos y a la aplicabilidad de la acción popular.

Objetivos

Objetivo General

Analizar la importancia de la acción popular como mecanismo de protección de los derechos e intereses colectivos relacionados con el goce del espacio público, bienes de uso público y patrimonio público en los casos donde se celebre contrato de arrendamiento de estos.

Objetivos Específicos

1. Identificar la evolución conceptual del espacio público, los bienes de uso público y el patrimonio público desde la jurisprudencia y la doctrina.
2. Describir el marco normativo de la acción popular en el ordenamiento jurídico colombiano.
- 3- Analizar la aplicación del contrato de arrendamiento y su utilización como contrato estatal, a partir de lo establecido en la sentencia No. 05001-33-31-003-2009-00157-01(AP)SU del Consejo de Estado.

Metodología

Tipo de Investigación: La presente investigación se caracteriza por ser jurídica debido a su contenido, en la cual se determina el alcance de la acción popular como mecanismo de protección de los derechos e intereses colectivos relacionados con el goce del espacio público, los bienes públicos y el patrimonio público, es decir, se toma una problemática social para analizar su regulación jurídica que se le da al mismo para así brindar información teórica que resuelva esta problemática; según Carlos Sarlo este tipo de investigaciones “tiene por objeto el estudio de las reglas que rigen las operaciones lógicas e instrumentales destinadas a resolver problemas jurídicos dentro de un marco teórico compartido”; (Sarlo, 2003) siendo el arrendamiento de este tipo de bienes públicos la problemática que se pretende resolver desde la protección que la acción popular ofrece a los derechos e intereses colectivos.

Aunado a lo anterior, se reconocen las investigaciones jurídicas porque estudian “a fondo las instituciones jurídicas pero de modo abstracto, es decir sin verificar su materialización en la realidad”, (Tantaleán, 2016) en este caso se estudiará la aplicabilidad de la acción popular en los casos donde se celebre contrato de arrendamiento sobre bienes que hacen parte de los intereses y derechos colectivos que son el objeto de protección de esta acción constitucional.

Además, esta investigación se ubica en el paradigma interpretativo de la investigación y de corte transversal dado que la intervención se realiza en un solo momento, este paradigma de investigación, que también se conoce como hermenéutico, es propio de las ciencias sociales por encargarse de estudiar problemáticas que no pueden abarcarse totalmente desde una metodología cuantitativa, (González, 1998) como ocurre con la utilización del contrato de arrendamiento en bienes de uso público, espacio público y del patrimonio público y su relación con la acción popular que protege los derechos e intereses colectivos como estos, de allí que se haya tenido este paradigma como un proceso de construcción donde se entiende que “la persona aprende por medio de su interacción con el mundo físico, social y cultural en el que está inmerso. Así que “el conocimiento será el producto del trabajo intelectual propio y resultado de las vivencias del individuo.” (Martínez, 2013) Por último, al ser una revisión documental la finalidad del mismo es conocer el estado de la problemática y analizarla para proponer soluciones.

Enfoque: El enfoque de la investigación, es un enfoque cualitativo, donde los conceptos se van desarrollando proporcionalmente con la investigación, (Monje, 2011) es decir, que tanto la recolección de datos como el análisis de los mismo se hacen en un mismo momento, dando lugar a una investigación “fenomenológica, inductiva, estructuralista, subjetiva, orientada al proceso y propia de la antropología social.” (Cazau, 2006) De igual forma, en esta investigación se desarrollaran de forma sistemática la construcción, reconstrucción, exploración y análisis crítico de los cuerpos conceptuales y teóricos del área jurídica que es la aplicable a esta problemática. (Quesada, 2013)

Esta perspectiva cualitativa se evidencia en el rol de interpretar y dar significado a los conceptos para que la sociedad, en su orden dinámico, establezca el alcance de esta figura jurídica frente a la protección de los derechos e intereses colectivos que se encuentran a nombre de la sociedad colombiana en general; además, por ser una investigación cualitativa el método utilizado para alcanzar los objetivos es el inductivo, donde al entrar en contacto directo con los datos e información se alcanzó la conclusión más acertada a la realidad social y jurídica de la problemática. De igual forma, se puede afirmar que es una investigación de carácter interpretativa, ya que parte de hechos reales y de la regulación jurídica existente para dar solución al problema planteado.

Enfoque Epistemológico: Esta investigación se encuadra en el enfoque racionalista deductivo, ya que se estructuraron los razonamientos y teorías más importantes desde las inferencias y el conocimiento fáctico que otros estudiosos han plasmado; ya que este enfoque “se concibe como producto del conocimiento científico el diseño de sistemas abstractos dotados de un alto grado de universalidad que imitan los procesos de generación y de comportamiento de una cierta realidad”. (Yánes, 2018)

Por lo anterior, los conocimientos teóricos existentes constituyen el conocimiento científico por excelencia y del que parten las conjeturas del análisis de las realidades, reflejando un esquema abstracto de la misma y generando mecanismos de producción y validación de los conocimientos.

Por otra parte, para desarrollar el objetivo de identificar la evolución conceptual del espacio público, los bienes de uso público y el patrimonio público desde la jurisprudencia y la doctrina se realizó un rastreo de la jurisprudencia colombiana y se hizo una revisión de la doctrina para

plasmar los datos en fichas de análisis de jurisprudencia y de texto; en lo referente al objetivo de describir el marco normativo de la acción popular en el ordenamiento jurídico colombiano se revisaron los distintos cuerpos normativos que desarrollaran la temática y textos interpretativos de los mismo; finalmente, para analizar la aplicación del contrato de arrendamiento y su utilización como contrato estatal, a partir de lo establecido en la sentencia No. 05001-33-31-003-2009-00157-01(AP)SU del Consejo de Estado se realizó una búsqueda en las bases de datos y se plasma la doctrina encontrada en una ficha de análisis, mientras que en una ficha de análisis de jurisprudencia se extrajo la información relevante de la sentencia referenciada y con el desarrollo de los objetivos específicos se logró desarrollar el objetivo general y llegar a una conclusión respecto a la problemática.

Fuentes: De las fuentes existentes, en la presente investigación constituyen fuentes primarias las fichas de análisis realizadas y los textos originales sobre los conceptos abordados en este trabajo, y secundarias, la ley colombiana y las interpretaciones que otros autores han realizado respecto a los tópicos tratados, así como la jurisprudencia de las altas cortes colombianas.

Método de investigación cualitativa: análisis de contenidos, esta técnica de investigación se conceptualiza como una técnica de interpretación de textos, basándose en dicho concepto, en este trabajo se leerán de forma sistemática, objetiva, replicable, y válida distintos documentos para recoger información sobre la problemática de estudio, interpretándolos a medida que se leen, analizándolos y produciendo conocimiento objetivos sobre el arrendamiento y protección del espacio público, bienes de uso público y patrimonio público. (Andréu, 2018)

Instrumento de Recolección de Información

Para el presente estudio se utilizó como instrumento de recolección de información la ficha de análisis de texto, la ficha de análisis de jurisprudencia y la búsqueda en bases de datos, siempre orientados por el método del análisis jurídico.

1. Espacio Público, bienes de uso público y patrimonio público

El ordenamiento jurídico colombiano ha tutelado el espacio público, los bienes de uso público y el patrimonio público por la importancia que estos tienen para el desarrollo de la sociedad y el correcto funcionamiento de la misma, sin embargo, son conceptos de gran envergadura, por lo cual los doctrinantes y las altas cortes se han ocupado de explicarlos y determinar su alcance para solucionar cualquier controversia que surja entre estos y otro u otros derecho, ya sean de naturaleza colectiva o individual; por lo cual se hará una división en la explicación de estos conceptos:

1.1 Espacio público

El diccionario de la Real Academia Española define espacio en 14 acepciones, entre las cuales se encuentra: “extensión que contiene toda la materia existente” y “parte de espacio ocupada por cada objeto material”. (Real Academia Española, 2014) Mientras que público constituye un adjetivo referido a lo que es conocido y accesible a todos, que se destina para el público (conjunto de personas que forman una colectividad) o que pertenece al Estado o a otra administración. (Real Academia Española, 2014) De las anteriores definiciones es posible crear un concepto a priori del espacio público, entendiéndolo como una extensión de territorio que es accesible y está destinada a todas las personas de una colectividad y cuyo titular es el Estado.

La Constitución Política ha encomendado al Estado, en su artículo 82, la protección de la integridad del espacio público, (Asamblea Nacional Constituyente, 1991) así como reguló un aspecto importante sobre este, su prevalencia respecto a los intereses particulares, por lo tanto, cualquier discrepancia entre un derecho individual y el espacio público, prevalecerá el espacio público por ser común a una colectividad y de carácter supraindividual. Como extensión de esta protección constitucional, la Corte Constitucional ha referido que los particulares tampoco se encuentran facultados para apropiarse del espacio público o solicitar su propiedad mediante los modos de adquirir el dominio ya que este es un bien inalienable, imprescriptible e inembargable; (Sentencia de Tutela, 2014) No obstante, en la encomienda de protección del espacio público que se hace al Estado, también se le atribuyen obligaciones frente a ciertos grupos que se encuentran en estado de debilidad manifiesta, ya que en la ejecución de políticas públicas para la recuperación

del espacio público el Estado debe velar por no privar del mínimo vital a los vendedores informales que suelen ocupar estos lugares y por ende, se le exige proteger el derecho al trabajo de esta población vulnerable y pobre.

Por otro lado, es necesario reiterar que el espacio público tiene un aspecto funcional, el cual va dirigido a la satisfacción de las necesidades de una colectividad y que se relaciona a la vez con lugares donde estas pueden reunirse, dialogar y tratar distintos temas y exponer problemáticas, por lo cual se puede entender que el espacio público sirve a la vez de espacio político y de políticas públicas en la búsqueda de soluciones de las problemáticas que enfrenta la sociedad, este contexto se puede ejemplificar con un caso hipotético de una manifestación llevada a cabo por un grupo de personas en un parque para exigir las mejoras a la educación primaria; en dicho ejemplo se manifiestan las 3 facetas del espacio público: 1- Un lugar para uso de todos; 2- Un lugar como espacio político; y, 3- Un lugar para el desarrollo de políticas públicas, que no necesariamente tienen que relacionarse con el espacio público. (Daza, 2008)

Como conjunto de bienes colectivos, el espacio público se encuentra compuesto por parques, zonas verdes, puentes, plazas, vías, zonas de preservación ambiental, etc.; los cuales pueden ser disfrutados y utilizados por todas las personas, con los debidos límites que las autoridades, la ley y la Constitución instauren para ello. Sin embargo, también se ha convertido en el escenario de desigualdades sociales, donde se presentan “relaciones asimétricas de poder, disputas por el acceso a bienes públicos, por el control del espacio urbano y por la reivindicación de derechos de la primera a la cuarta generación”, (Ramírez, 2015) de allí que el concepto de espacio público tenga gran relevancia socio política para las sociedades actuales y que requiera una constante intervención del Estado para manejar la realidad urbana y la regulación de estos espacios democráticos de encuentro.

Tal es la relevancia de este bien que desde 1998 el Presidente reglamentó el manejo del mismo en los planes de ordenamiento territorial, encomendando al 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”; (Congreso de Colombia, Normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes, 1989) así mismo, rescató este decreto la definición que en 1989 la Ley 9 había dado sobre el espacio público, incluyendo dentro de la misma a los bienes de

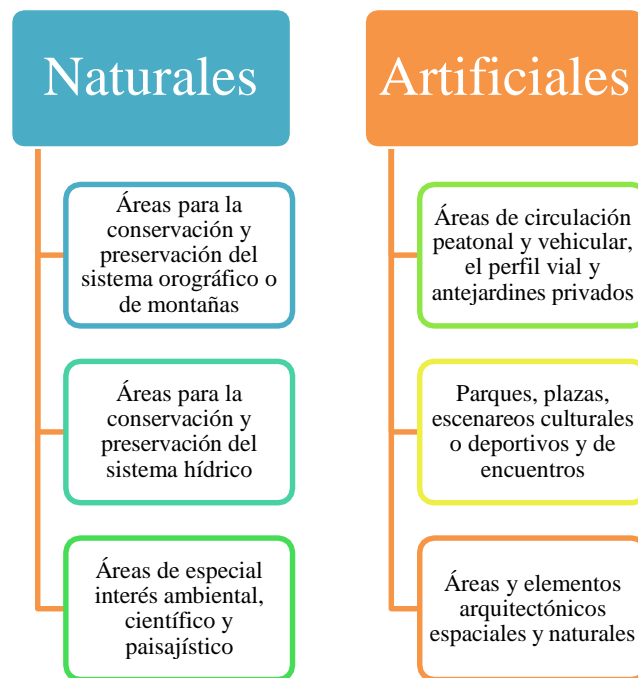
uso público, entendidos como los inmuebles “cuyo uso pertenece a todos los habitantes del territorio nacional, destinados al uso o disfrute colectivo.” (Congreso de Colombia, Normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes, 1989)

Es así como se encuentran como elementos constitutivos del espacio público los siguientes:

Ilustración 1.

Elementos constitutivos del espacio público. Elaboración propia.

Anexo A. Ilustración 1. Elementos constitutivos del espacio público.



(Presidente de la República de Colombia, 1998)

Por otro lado, son elementos complementarios los componentes de la vegetación natural e intervenida; de amoblamiento urbano como los elementos de comunicación, organización, ambientación, recreación, servicio, salud e higiene, seguridad; y la señalización, como elementos de nomenclatura domiciliaria o urbana, de señalización vial, fluvial, férrea, aérea, elementos del nivel estructural o de influencia general, nacional, departamental, metropolitano, municipal, o distrital o de ciudad, y del nivel municipal o distrital, local, zonal y barrial al interior del municipio o distrito. (Presidente de la República de Colombia, 1998)

Por último, dispuso esa misma norma que el aprovechamiento económico que el municipio o distrito busque del espacio público o que conceda por contrato a un particular, no puede impedir “a la ciudadanía de su uso, goce, disfrute visual y libre tránsito.” (Presidente de la República de Colombia, 1998) Así las cosas, se prevé que no se puede celebrar contrato alguno que sustraiga a los ciudadanos de sus derechos sobre estos bienes, por lo cual se encuentra a priori una disyuntiva entre esta disposición y la naturaleza del contrato de arrendamiento.

1.2 Bienes de uso público

Primeramente, es necesario distinguir entre los bienes de uso público y los bienes fiscales, ya que estos conforman el conjunto de bienes estatales. Los bienes fiscales son aquellos cuyo titular es el Estado y su uso se encuentra restringido para el uso del Estado en la prestación de servicios; mientras que los bienes de uso público, a pesar de estar en dominio de la república, pertenecen a todos los habitantes de un territorio. Los bienes de uso público tienen “como finalidad estar a disposición de los habitantes del país de modo general”, por lo cual son inembargables, inalienables e imprescriptibles. (Sentencia de Tutela, 2012)

El conjunto de bienes estatales incluye los mencionados en los artículos constitucionales 63, 72, 102 y 332, como parques naturales, resguardos, tierras comunales, el patrimonio arqueológico, el patrimonio cultural, el territorio, el subsuelo y los recursos naturales no renovables; (Asamblea Nacional Constituyente, 1991) estos bienes permiten al Estado cumplir sus fines constitucionales y las funciones públicas que se le han encomendado.

Los bienes de uso público por predicarse de todos los habitantes no pueden ser propiedad del Estado en la misma forma en que se entiende la propiedad en el derecho privado, sino que es concebida como un derecho de administración y de policía, que busca garantizar y proteger su uso y goce común, por motivos de interés general. (Sentencia de Apelación, 2005)

La definición, planificación y regulación del uso que se le deben dar a estos bienes corresponde a los Concejos o Juntas Metropolitanas, o las Juntas Administradoras Locales; las cuales deben velar por la protección de estos bienes, así como también se deben encargar del adecuamiento, diseño y construcción de mecanismos de acceso a los bienes de uso público. (Sentencia de Unificación, 1999) Otra autoridad capacitada para realizar estas funciones son los

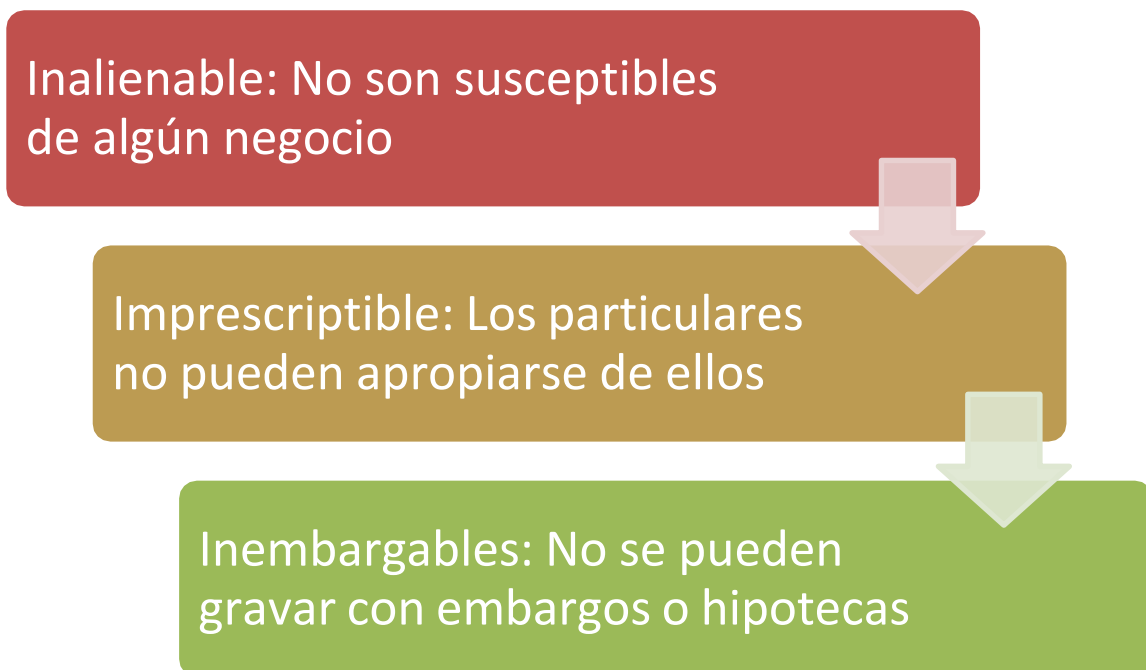
Alcaldes, quienes como administradores de la entidad territorial tienen la potestad de administrar los bienes de uso público del municipio o distrito.

Por otra parte, la Constitución reconoció a estos bienes el carácter de inalienables, imprescriptibles e inembargables, lo que se traduce, en palabras de la Corte Constitucional en

Ilustración 2.

Características de los bienes de uso público. Elaboración propia.

Anexo B. Ilustración 2. Características de los bienes de uso público.



(Sentencia de Constitucionalidad, 1992)

Estas características que el constituyente mismo ha asignado obedecen a la necesidad de salvaguardar estos bienes y de mantener la integridad del dominio público; aparte de estas, se reconocen como características de los bienes de uso público:

A. Su titularidad no es exclusiva del Estado, ya que otras personas públicas que no son del orden nacional pueden adquirirlos, como es el caso de los municipios y departamentos. (Arias, 2008)

B. La administración, vigilancia y control de estos bienes está a cargo de entidades públicas.

C. La Constitución y las leyes establecen taxativamente cuáles son, por lo que mientras la primera de estas normas nos dice que son bienes de uso público los parques naturales, los resguardos, las tierras comunales, el patrimonio arqueológico, el patrimonio cultural, el territorio, el subsuelo y los recursos naturales no renovables (Asamblea Nacional Constituyente, 1991) y el Código Civil hace mención de estos bajo el nombre bienes de la Unión, rezando: “su uso pertenece a todos los habitantes de un territorio, como el de calles, plazas, puentes y caminos, se llaman bienes de la Unión de uso público o bienes públicos del territorio.” (El Congreso de los Estados Unidos de Colombia, 1873)

D. Están sujetos a un régimen especial que los saca del comercio e impide que un particular intente apropiarse de ellos mediante compraventa, arrendamiento, donación u otro contrato. (Sentencia de Apelación, 2001)

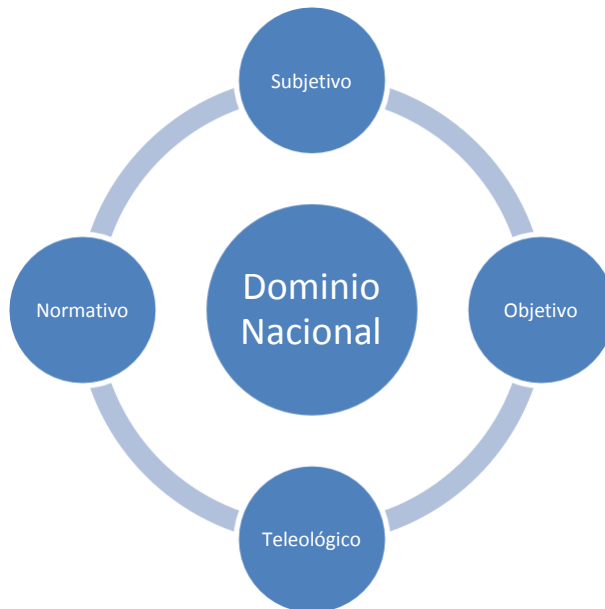
E. Al hacer parte del patrimonio público su persona es de derecho público, pero su uso se reserva a todos los habitantes y por ello no puede entregarse su titularidad a un particular, pero, se permite que estos particulares gocen de licencias, concesiones o permisos para su uso o goce. (Arias, 2008)

Por la naturaleza jurídica de estos bienes, misma que es objeto de innumerables controversias doctrinales, se ha determinado que su naturaleza los hace pertenecer a un régimen especial de derecho común por la afectación por utilidad pública que tienen los bienes de uso público, (Sierra, 1999) quedando su posesión a cargo de todos los habitantes de la Nación, un dominio nacional compuesto según Manuel Ballbé, citado por Oswaldo Santos, por cuatro elementos:

Ilustración 3.

Elementos del dominio nacional. Elaboración propia.

Anexo C. Ilustración 3. Elementos del dominio nacional.



El elemento subjetivo hace referencia a la titularidad de los bienes de uso público, planteándose las tesis de que los mismos pertenecen a la Nación, el Estado o como *res nullis* (cosas sin dueño); mientras que el elemento objetivo se enfoca en los bienes que pueden ser parte del dominio público, decantándose la doctrina por la tesis de que cualquier bien es susceptible de convertirse en un bien de uso público si se le da una función de utilidad pública, incluso aquellas bienes corporales o incorporeales; el elemento teleológico por su parte se enfoca en la finalidad que el legislador de a estos bienes, la utilidad pública, atendiendo a las necesidades de la comunidad; y, finalmente, el elemento normativo que determina que una norma debe consagrar un bien como de uso público para que esté quede sujeto a este régimen especial, ya que los bienes de uso público no son de origen natural, sino una creación del legislador. (Santos, 2009)

Por último, se tiene que los bienes de uso público pueden ser utilizados por todos los habitantes y en algunos casos su uso es exclusivo de uno o varios particulares, cuando se conceden licencias y permisos, acción que a juicio de la Corte Constitucional es ajustada a la norma superior dado que dichas licencias no implican que los particulares adquieran derechos subjetivos respecto

a los bienes de uso público concedidos, dado que “la situación que se deriva del permiso o de la concesión es precaria, en el sentido de que son esencialmente temporales y por lo tanto revocables o rescindibles en cualquier momento por razones de interés general.” (Sentencia de Constitucionalidad, 2003) Por lo cual, no cabe la posibilidad de que existan verdaderos derechos de propiedad sobre los bienes de uso público, ni a favor del Estado ni de particulares, prohibiendo así la celebración de cualquier negocio jurídico que conceda estos derechos subjetivos sobre ellos.

1.3 Patrimonio Público

La jurisprudencia ha conceptualizado el patrimonio público como “la totalidad de bienes, derechos y obligaciones correspondientes o propiedad del Estado, que le sirven para el cabal cumplimiento de sus obligaciones de conformidad con lo dispuesto para ello en la legislación positiva.” (Sentencia de Apelación, 2005) Sin embargo, un sector de la comunidad jurídica expresa que esta acepción comprende un espectro mayor al de patrimonio del Estado, ya que mientras este se predica de aquellos activos y pasivos cuya titularidad pertenece al Estado, el patrimonio público tiene un componente de orden público, pues debe referirse a todos aquellos bienes y servicios que se destina al beneficio de la comunidad y que se encuentran a cargo del Estado para que este los administre; a este nuevo concepto que ha desarrollado la doctrina y la jurisprudencia constitucional se incluyen componentes adicionales a los patrimoniales e inmateriales que consagra la Constitución, como lo son los recursos genéticos y los posibles derechos espaciales. (Carrillo, 2006)

Por su parte, la Corte Constitucional ha reiterado que los entes estatales deben trabajar para la preservación y fortalecimiento del patrimonio público para que este sea dinámico, eficiente y eficaz; por lo tanto, cualquier daño que este sufra a manos de un servidor público o de un particular autorizado para la gestión fiscal debe ser tramitado por el proceso de responsabilidad fiscal para la recuperación de los fondos públicos y el resarcimiento de los perjuicios. Este aspecto es de gran importancia porque permite al Estado repercutir contra los responsables de la afectación al patrimonio público, el cual es necesario para la satisfacción de las necesidades de la población y el cumplimiento de los fines del Estado. (Sentencia de Constitucionalidad, 2001)

Por último, si bien los conceptos de patrimonio público y patrimonio estatal pueden ser usados de forma indistinta, lo cierto es que todos los bienes y servicios que lo integran están destinados al servicio de la comunidad, para beneficio de los habitantes, por lo cual el Estado es el encargado de su administración y protección, ya que el Estado como construcción socio jurídica existe para servir a los habitantes y mantener el orden social en el territorio.

Respecto a la protección del patrimonio público, países como Chile han implementado normas rectoras como el principio de probidad administrativa, mismo que es definido como el deber que tiene todo funcionario de observar una conducta intachable y desempeñarse con honestidad y lealtad a su función o cargo, siempre teniendo en cuenta la primacía del interés general sobre el particular. Este mecanismo resulta relevante para mantener íntegro el patrimonio público dado que ataca la corrupción, una de las problemáticas más grandes que enfrentan los países latinoamericanos y que cuestan a los estados muchos recursos de su patrimonio, afectando así a la colectividad que ve sustraído estos bienes que permiten en cumplimiento de los fines del Estado.

A priori se encuentra que el patrimonio público está conformado por diversos bienes, derechos y obligaciones, por lo cual no todos los que lo conforman están excluidos de ser negociables, mientras que el espacio público y los bienes de uso público por la destinación que tienen si se encuentran regulados por un régimen diferente y con características propias que serán referidas en el acápite del contrato de arrendamiento.

2. La Acción Popular en el ordenamiento jurídico colombiano

La Constitución Política establece en su artículo 88 que la acción popular se encargará de proteger los derechos e intereses colectivos que la ley establezca, (Asamblea Nacional Constituyente, 1991) para desarrollar este precepto constitucional se expidió la Ley 472 de 1998, la cual define estas acciones como “medios procesales para la protección de los derechos e intereses colectivos” y que se instauran 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.” (Congreso de Colombia, Ley 472 de 1998, que desarrolla el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia, 1998)

La naturaleza de esta acción se compone de los siguientes elementos:

- 1- Es una expresión del derecho de acción;
- 2- Es de carácter principal y autónomo, ya que no depende de otra acción para instaurarse;
- 3- Su finalidad es preventiva, dado que es viable en casos donde aún no se ha dado la vulneración del derecho o interés colectivo;
- 4- Puede ser restitutiva, ya que el juez tiene la potestad de ordenar que las cosas se restauren a sus condiciones originales;
- 5- Es actual, por lo cual no habrá lugar a interponer la acción cuando la vulneración o amenaza ya no exista;
- 6- Dicha vulneración o amenaza debe ser real, concreta e inminente;
- 7- De forma excepcional puede constituir una acción indemnizatoria; y,
- 8- Inicialmente la carga de la prueba está en el demanda, pero excepcionalmente por razones técnicas o económicas el juez puede ordenar las pruebas que sustenten la acción. (Sentencia de Unificación, 2018)

2.1 Derechos e Intereses Colectivos

Los derechos e intereses colectivos objeto de protección por esta acción fueron enlistados por la Ley 472/98 de la siguiente forma:

- 1- Un ambiente sano
- 2- Moralidad administrativa
- 3- El equilibrio ecológico, la conservación de las especies animales y vegetales, la protección de áreas de especial importancia ecológica.
- 4- El espacio público y los bienes de uso público.
- 5- El patrimonio público.
- 6- El patrimonio cultural de la Nación.
- 7- La seguridad y salubridad pública.
- 8- El acceso a la infraestructura de servicios.
- 9- La libre competencia económica.
- 10- El acceso a los servicios públicos.
- 11- La prohibición de la fabricación, importación, posesión, uso de armas químicas, biológicas y nucleares.
- 12- Derecho a la seguridad y prevención de desastres.
- 13- La prevalencia de la calidad de vida en la construcción y desarrollo urbano.
- 14- Los derechos de los consumidores y usuarios. (Congreso de Colombia, Ley 472 de 1998, que desarrolla el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia, 1998)

Con el estatus constitucional y la regulación legal de la acción popular, aunado a la enunciación taxativa de los derechos e intereses colectivos en Colombia se han logrado desarrollar

los derechos solidarios y se ha contado con herramientas jurídicas para enfrentar los nuevos retos sociales que enfrenta la protección de estos. Estos bienes jurídicos por su naturaleza han sido de gran importancia para la sociedad y de relevancia jurídica, es por ello por lo que siempre han gozado de protección legal y judicial, incluso antes de la Constitución de 1991, ya que desde el Código Civil se encuentran distintas disposiciones para salvaguardarlos, artículo 1005, 1006, 1007, 2358, 2359 y 2360. (El Congreso de los Estados Unidos de Colombia, 1873)

2.2 Titulares de la acción

La Ley 472/98 ha reconocido como a titulares de esta acción a:

- A) Todas las personas naturales o jurídicas;
- B) Organizaciones No Gubernamentales, Cívicas, Populares, o similares;
- C) Las entidades públicas a cargo del control, intervención o vigilancia de los derechos e interés colectivos, siempre que la amenaza o vulneración no se le acredite a esta;
- D) El Procurador General de la Nación, el Defensor del Pueblo y los Personeros Distritales y municipales;
- E) Los alcaldes y demás servidores que deban promover la protección y defensa de estos derechos e intereses. (Congreso de Colombia, Ley 472 de 1998, que desarrolla el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia, 1998)

No obstante lo anterior, es imperioso reiterar el carácter supraindividual de las acciones populares, por lo cual su titularidad no puede atribuírsele a unos u otros, sino que todas las personas se encuentran facultadas para accionarla, sin necesidad de legitimar ningún requisito; es por esto que la enunciación realizada por el legislador en el artículo 12 de la mencionada ley está de más, y el accionante solo deberá comprobar su pertenencia al lugar de ocurrencia de los hechos amenazantes o vulneratorios de estos derechos e intereses. (Mariño, 2003)

2.3 Procedencia

Esta acción procede cuando un interés o derecho colectivo se encuentra vulnerado o amenazado, además, dicha amenaza o vulneración debe proceder de la acción u omisión de una autoridad pública o particular, y, aunado a lo anterior, si bien esta acción no cuenta con un término para decretar la caducidad, si se exige que deba interponerse mientras exista la amenaza o la vulneración, de lo contrario se configuraría la carencia actual del objeto y la acción sería inútil. (Sentencia de Acción Popular, 2015)

Por otra parte, a diferencia de otras acciones constitucionales la popular al ser una acción independiente no le exige al accionante el agotamiento de otras vías judiciales para solicitar el amparo del derecho o interés colectivo, es decir, esta puede accionarse sin importar que existan otros mecanismos de defensa que no hayan sido utilizados. De igual forma, un aspecto importante de esta acción y que ha sido de construcción jurisprudencial es su procedencia contra contratos estatales y actas administrativos, las Cortes han determinado que en ciertos casos estos pueden vulnerar derechos colectivos y al no estar prohibidos ni permitidos taxativamente por la ley es viable su solución por una autoridad judicial en el procedimiento de una acción popular.

2.4 Autoridad competente

La acción popular puede ser conocida por dos jurisdicciones distintas, por lo tanto para su determinación se debe precisar quién vulneró o puso en peligro el derecho o interés colectivo, resultando de la siguiente forma:

1- Ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo: Cuando el presunto responsable sea una entidad pública o un particular que ejerza funciones administrativas; en esta jurisdicción los Jueces Administrativos constituyen la primera instancia, y en segunda instancia los Tribunales Administrativos.

2- Ante la jurisdicción ordinaria: Se presentarán las acciones popular en contra de la acción u omisión de un particular, en primera instancia ante los Jueces Civiles del Circuito y en segunda, las Salas Civiles de los Tribunales Superiores de los Distritos. (Defensoría del Pueblo, s.f)

2.5 Trámite

Las acciones populares se rigen por los principios de prevalencia del derecho sustancial, gratuidad, impulso oficioso, publicidad, economía procesal, eficacia y celeridad; cuentan con un trámite preferente frente a otras actuaciones judiciales y solo prevalece sobre su trámite la acción de tutela, el habeas corpus y la acción de cumplimiento. (Congreso de Colombia, Ley 472 de 1998, que desarrolla el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia, 1998)

Una vez presentada la demanda y si está cumple los requisitos establecidos por la Ley 472/98 el juez expedirá el auto admisorio en el término de 3 días, de ser inadmitida otorgará 3 días al accionante para corregirla; el traslado se surte por un término de 10 días y la decisión es emitida en un término de 30 días contados una vez cumplido el término de traslado. Esta acción solo permite que se presenten 2 tipos de excepciones previas y de mérito durante el término de traslado, las cuales son la falta de jurisdicción y la cosa juzgada; así mismo, no admite desistimiento. Una forma más sencilla de entender los términos dentro de esta acción es:

Ilustración 4.

Términos para las actuaciones en la Acción de Cumplimiento. Recuperado de la Cartilla de acciones populares y de grupo de la Defensoría del Pueblo.

Anexo D. Ilustración 1. Términos para las actuaciones en la Acción de Cumplimiento. Obtenido de la Cartilla de acciones populares y de grupo de la Defensoría del Pueblo.

Admisión de la demanda	3 días
Corrección solicitud	3 días
Traslado al demandado	10 días
Pacto de Cumplimiento	3 días
Revisión del Pacto por parte del Juez	5 días
Periodo probatorio	20 días
Ampliación del término probatorio	20 días
Traslado común a las partes de la prueba pericial	5 días
Traslado común para alegatos	5 días
Sentencia de primera instancia	20 días
Impugnación del fallo	3 días
Sentencia de segunda instancia	20 días
Consulta en el incidente de desacato	3 días

(Defensoría del Pueblo, s.f)

2.6 Sentencia y cumplimiento del fallo

La acción popular finaliza con una sentencia que de acoger las pretensiones del demandante puede contener:

1. Una orden de hacer o no hacer.
2. La condena al pago de perjuicios en caso de haber lugar a ello.
3. La orden de realizar conductas que vuelvan las cosas al estado anterior a la ocurrencia de la vulneración cuando sea físicamente posible.
4. El juez puede fijar el monto del incentivo entre 10 y 150 SMLMV, y en casos que versen sobre moralidad administrativa este incentivo será 15% adicional a lo recuperado por la entidad. En todo caso, estos dineros quedarán a disposición del Fondo de Defensa de Intereses Colectivos.

Para garantizarle cumplimiento del fallo se le otorgaron al juez durante la etapa de ejecución las facultades de conformar un comité de verificación, aplicar cualquiera de las medidas de ejecución que consagre la ley procesal civil y solicitar ayuda a las entidades públicas para garantizar el cumplimiento de la sentencia.

2.7 Diferencia con la acción de grupo

La acción de grupo fue definida en la Ley 472 de 1998 como “aquellas acciones interpuestas por un número plural o un conjunto de personas que reúnen condiciones uniformes respecto de una misma causa que originó perjuicios individuales para dichas personas”, (Congreso de Colombia, Ley 472 de 1998, que desarrolla el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia, 1998) de allí que su finalidad sea estrictamente pecuniaria, pues busca el resarcimiento de perjuicios.

Entre las características de esta acción se encuentran:

1. Debe ser presentada por mínimo 20 personas,

2. Debe promoverse dentro de los 2 años siguientes a la fecha en que se causó el daño o cesó la acción vulnerante causante del mismo, (Congreso de Colombia, Ley 472 de 1998, que desarrolla el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia, 1998)

3. Su presentación exige que se haga por intermedio de un abogado;

4. Como los perjuicios pueden ser ocasionados tanto por entidades públicas, privadas que presten servicios públicos o particulares, la competencia para conocer de ellas radica en el juez contencioso administrativo en los dos primeros casos, y en el juez civil del circuito para los particulares.

Por otro lado, es pertinente mencionar someramente la diferencia entre la acción popular y la acción de grupo, para mejorar la aplicación práctica de todo lo señalado *up supra*.

Ilustración 5.

Diferencias entre la acción popular y la de grupo. Recuperado de http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0124-05791999000200008

Anexo E. Ilustración 2, Diferencias entre la acción popular y la de grupo.

ASPECTO	ACCIONES POPULARES	ACCIONES DE GRUPO
Derechos que amparan	Derechos Colectivos	Derechos individuales, sociales, culturales y derechos colectivos
Finalidad	Pública. Proteger a la comunidad en sus derechos colectivos	Privada. Obtener una indemnización colectiva que después se reparte.
Legitimación para actuar	Cualquier persona	Persona perjudicada que sea miembro del grupo. También el Defensor del Pueblo.
Carácter	Preventivo. En ocasiones puede ser también remedial	Remedial. Indemnizatorio
Contenido de la sentencia	Orden de dar, hacer o no hacer. Pago de la recompensa	Pago de una suma que constituye un fondo para a su vez pagar a los miembros del grupo
Regulación	Constitución Artículo 88 inciso 1 y ley 472 de 1998.	Constitución Artículo 88 inciso 2 y ley 472 de 1998

(Londoño, 1999)

Finalmente, cabe reiterar que la acción popular tiene dos objetivos, uno preventivo y otro restitutivo, para la protección de los derechos e intereses colectivos, entre los que se encuentran el

goce del espacio público; la utilización y defensa de los bienes de uso público y la defensa del patrimonio público, de allí que sea la herramienta jurídica por excelencia para defenderlos.

3. El contrato de arrendamiento como contrato estatal y su aplicación a partir de lo establecido en la sentencia No. 05001-33-31-003-2009-00157-01(AP)SU del Consejo de Estado

Primeramente, la noción de contratos está íntimamente ligada al principio de la voluntad privada, misma que permite a los individuos autodirigirse y procurar sus intereses, dando así nacimiento a los contratos como negocios jurídicos que sustentan las voluntades de los contratantes, como se refleja en la conceptualización que hace el Código de Comercio al señalar que el “contrato es un acuerdo de dos o más partes para constituir, regular o extinguir entre ellas una relación jurídica patrimonial” (El Presidente de la República de Colombia, 1971) o el Código Civil que reza que el “contrato o convención es un acto por el cual una parte se obliga para con otra a dar, hacer o no hacer alguna cosa”. (El Congreso de los Estados Unidos de Colombia, 1873)

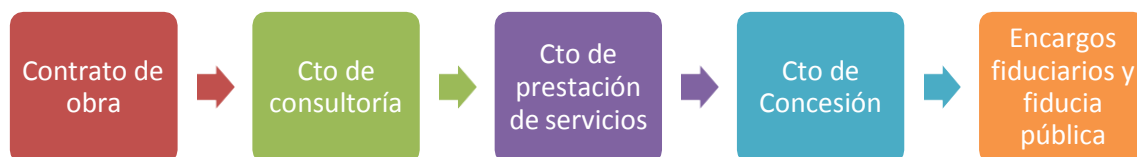
El ordenamiento jurídico colombiano reconoce como contratos estatales “todos los actos jurídicos generadores de obligaciones que celebren las entidades a que se refiere el presente estatuto, previstos en el derecho privado o en disposiciones especiales, o derivados del ejercicio de la autonomía de la voluntad”. (Congreso de Colombia, Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, 1993)

Además, enuncia algunos de los contratos estatales que existen, sin ánimos de excluir otros que regulen otras normas:

Ilustración 6.

Contratos estatales. Elaboración propia.

Anexo F. Ilustración 6. Contratos estatales.

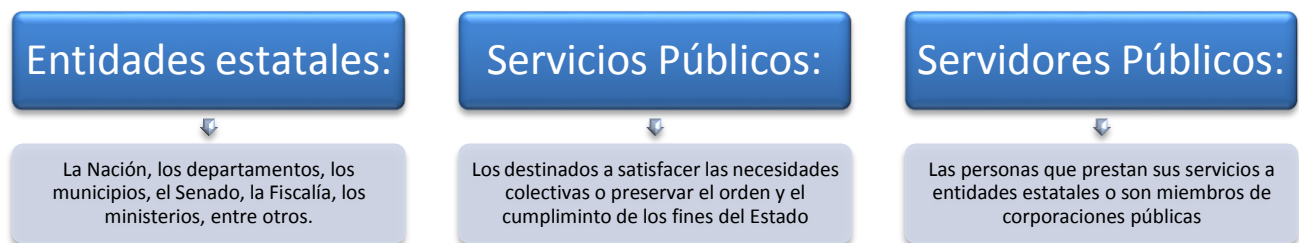


Otra estipulación que hace la Ley 80 de 1993, Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, y que es de gran ayuda metodológica al momento de celebrar contratos estatales es definir cuáles son las entidades, servidores y servicios públicos que pueden celebrar y ser objetos de este tipo de contratos, como lo son:

Ilustración 7.

Entidades, servicios y servidores públicos en la Ley 80/93. Elaboración propia.

Anexo G. Ilustración 7. Entidades, servicios y servidores públicos en la Ley 80/93.



Por otro lado, tratándose del arrendamiento y sin profundizar en este como contrato estatal, se encuentra que el Código Civil lo define en su artículo 1973 como

Un contrato en que las dos partes se obligan recíprocamente, la una a conceder el goce de una cosa, o a ejecutar una obra o prestar un servicio, y la otra a pagar por este goce, obra o servicio un precio determinado. (El Congreso de los Estados Unidos de Colombia, 1873)

Mientras que para el maestro Arturo Valencia Zea el arrendamiento es un servicio que una persona presta a otra por un precio determinado y que recae sobre cosas, no servicios como indica el Código Civil y que y hoy en día no es aplicable de tal manera, siendo el goce de la cosa la finalidad por la que se arrienda, el cual puede ser parcial o total. (Valencia Zea, 1998)

De lo anterior se desprende que sean consideradas características del contrato de arrendamiento:

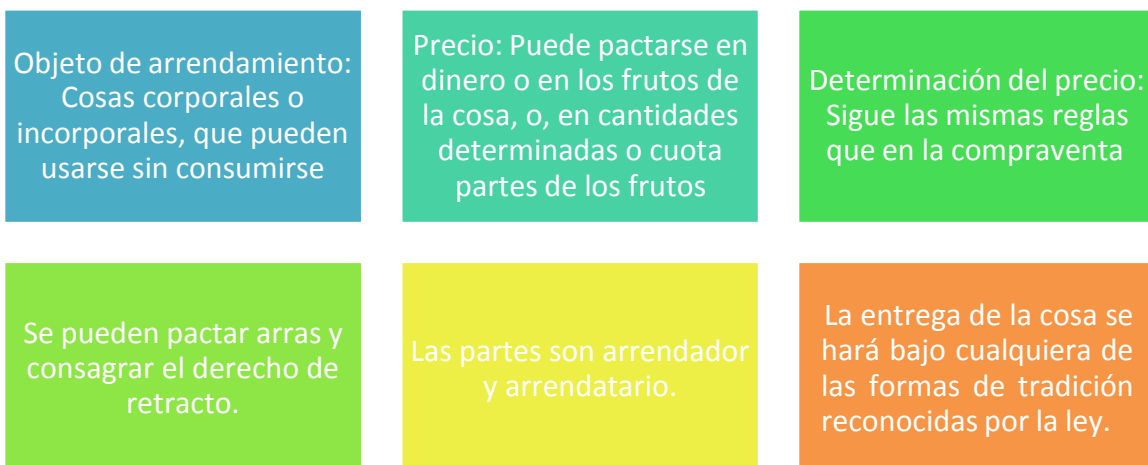
- a. Es un contrato bilateral, ya que se celebra entre dos partes;

- b. Sus partes son el arrendador (quien entrega la cosa) y el arrendatario (quien paga el goce);
- c. Es un contrato oneroso, ya que se debe pagar por la concesión del goce de la cosa, máxime porque es un elemento esencial;
- d. Es conmutativo, es decir, que las prestaciones de una de las partes son equivalente a las asumidas por la otra en la relación negocial; y,
- e. Es un contrato de tracto sucesivo, pues las obligaciones no se causan en un solo momento sino que se van prolongando en el tiempo. (Torres, 2017)

Aunado a lo anterior y del fundamento legal de este contrato, son elementos esenciales del contrato de arrendamiento la entrega del goce de la cosa, a cargo del arrendador, y el pago del precio, a cargo del arrendatario. Además, exige que sea de carácter temporal, que no traspase el dominio, y que al final del contrato se restituya la cosa en el mismo estado en que fue recibida. (Torres, 2017) Respecto al arrendamiento de bienes públicos dispuso el artículo 1981 que “los arrendamientos de bienes de la Unión, o de establecimientos públicos de ésta, se sujetarán a las disposiciones del presente capítulo, salvo lo estatuido en los códigos o en las leyes especiales.” (El Congreso de los Estados Unidos de Colombia, 1873) Dicho capítulo establece para el arrendamiento de cosas:

Ilustración 8. Del arrendamiento de cosas. Elaboración propia.

Anexo H. Ilustración 8. Del arrendamiento de cosas.



La Ley 80 de 1993 por su parte hace una sola mención del contrato de arrendamiento, con la finalidad de estipular que el estado en este tipo de contratos, junto a otros, prescindirá de las cláusulas excepcionales que en virtud del artículo 14 numeral segundo, el Estado debe utilizar para cumplir los fines de la contratación y que tienen por objeto estipular la terminación, interpretación y modificación unilateral del contrato, someter los mismos a la ley nacional, establecer cláusulas de revisión, y que se entienden establecidas aún si no se consignan expresamente, de allí que esta excepción que hace el legislador en el párrafo de este mismo artículo sea de gran relevancia entorno al contrato de arrendamiento de bienes públicos. Sin embargo, del artículo 13 se puede extraer que este contrato se regulará por las normas civiles y comerciales vigentes, ya que estipula:

Artículo 13. DE LA NORMATIVIDAD APLICABLE A LOS CONTRATOS ESTATALES: Los contratos que celebren las entidades a que se refiere el artículo 2 del presente estatuto se regirán por las disposiciones comerciales y civiles pertinentes, salvo en las materias particularmente reguladas en esta ley. (Congreso de Colombia, Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, 1993)

Y al no estar regulado en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, el arrendamiento estará sujeta a las disposiciones ordinarias que la ley civil y comercial hacen sobre este, no obstante, disposiciones de este estatuto, como la exigencia de la formalidad por escrito del contrato para su perfeccionamiento le es aplicable, dado que el artículo 39 de este establece que

Los contratos que celebren las entidades estatales constarán por escrito y no requerirán ser elevados a escritura pública, con excepción de aquellos que impliquen mutación del dominio o imposición de gravámenes y servidumbres sobre bienes inmuebles y, en general, aquellos que conforme a las normas legales vigentes deban cumplir con dicha formalidad. (Congreso de Colombia, Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, 1993)

La jurisprudencia por su parte, también ha limitado la aplicación de ciertas normas ordinarias al contrato estatal de arrendamiento, como es el caso de la Corte Constitucional que ha afirmado que

La Administración no puede pactar ni obligarse a suscribir una renovación obligatoria, irrevocable e indefinida a favor del arrendatario particular, puesto que ello configuraría una situación legal de permanencia más allá del término del contrato estatal, que se opone a la planeación de la gestión pública sobre los bienes que constituyen un recurso económico a organizar, para lograr la ejecución de los planes que, por principio, se encuentran definidos en favor del interés general. (Sentencia de Tutela, 2017)

Específicamente hablando de los contratos de arrendamiento sobre bienes de uso público, diversos doctrinantes señalan que existía un desorden normativo entre las normas que regulan este tipo de bienes y la jurisprudencia que se había emitido sobre la materia, ya que inicialmente las autoridades interpretaron la norma de tal forma que hacía viable la utilización del arrendamiento para aprovechar económicamente estos bienes, pero que la Sección Primera y Tercera del Consejo de Estado encontraba improcedente, algunas veces con mayor o menor rigidez, porque la naturaleza y finalidad de los bienes de uso público es que su uso y goce pertenezcan a toda la comunidad, pero, que el contrato de arrendamiento concede exclusivamente al arrendatario e incluso lo protege legalmente contra cualquier perturbación, sin necesidad de que esto se interpretara como la posibilidad de disponer del bien, lo que resalta la incompatibilidad de ambos; posteriormente esta corporación abordó la temática no solo desde la naturaleza del arrendamiento y de los bienes de uso público, sino que se centró en analizar la función social y económica del contrato de arrendamiento, concluyendo sobre estos bienes no se puede, por mandato de la Constitución misma, crear situaciones jurídicas de provecho exclusivo, lo que elimina un elemento esencial del contrato de arrendamiento, que es la entrega del bien para su uso y goce exclusivo, por lo que la afectación al servicio público torna incompatible el contrato de arrendamiento y los bienes de uso público; así mismo, al ser estos bienes parte del patrimonio público, éste se afecta con la afectación del primero. Esos argumentos llevaron al Consejo de Estado a declarar nulos

varios contratos estatales de arrendamiento por afectación al espacio público, a los bienes de uso público y al patrimonio público. (Piminiento, 2019)

De allí que la Corte Constitucional sea firme al considerar que

El interés general prima sobre el particular, de modo que las reglas de ejecución del contrato estatal no pueden apartarse de los fines del Estado, señalando de manera expresa que (...) tratándose de bienes afectos a un servicio público, la noción del interés general se impone sobre el derecho individual. (Sentencia de Tutela, 2017)

Dada las discrepancias, en el año 2018 el Consejo de Estado unificó su jurisprudencia, sin embargo, los expertos opinan que fue una oportunidad perdida, ya que en lugar de analizar fondo los mecanismos de aprovechamiento económico de los bienes de uso público, se limitó en gran medida a reiterar lo antes dicho por las secciones respecto al impedimento de utilizar el contrato de arrendamiento para este fin; sin embargo, lo más relevante en este caso fue el mecanismo judicial que utilizaron para impedir el arrendamiento, ya que antes se demandaba la nulidad de los contratos, pero en esta ocasión se recurrió a la acción popular para defender los derechos colectivos al goce del espacio público y la defensa de los bienes de uso público, la defensa del patrimonio público y la libertad de locomoción, la decisión adoptada por la sala plena del Consejo terminó estableciendo unas condiciones para proteger estos derechos colectivos y garantizárselos a las comunidades, los cuales son:

1. Que el vínculo jurídico sea formal (contrato o acto administrativo), pero que no se celebre mediante arrendamiento,
2. Que se hay otorgado de forma temporal,
3. Que no se afecten los derechos colectivos, por lo tanto, el negocio jurídico debe estar acorde a la naturaleza de los bienes de uso público y espacio público,
4. Que la Administración garantice un seguimiento a la ejecución del contrato para asegurar el uso de los bienes por parte de la comunidad. (Sentencia de Unificación, 2018)

Lo anterior no significa que todos los bienes públicos están prohibidos como objeto de arrendamiento, sino que dependiendo su naturaleza, clasificación legal y finalidad, podrán o no ser entregados a un particular para su uso. Sin embargo, subsiste la duda de cuál es o son los instrumentos de gestión contractual más adecuados para gestionar los bienes de uso público y el espacio público.

El Consejo de Estado por su parte, conoció en sede de revisión la sentencia emitida por el Tribunal Administrativo de Antioquia en un proceso de acción popular. En este caso un número plural de ciudadanos demandó al Municipio de Támesis para solicitar la protección de los derechos e intereses colectivos relacionados con el goce del espacio público, los bienes de uso público, el patrimonio público y la libertad de locomoción, los hechos que ocasionaron la demanda versan sobre la decisión del municipio de arrendar el Parque Caldas a un particular para que este funcionara como establecimiento comercial, lo cual conllevó que se cerrara el parque con candado a decisión del arrendatario y que varias zonas de uso público se ocuparan con las mesas del local, impidiendo el tránsito de la población en este espacio público.

En primera instancia el Juzgado Tercero Administrativo del Circuito de Medellín encontró probada la violación de los derechos colectivos, anuló el contrato de arrendamiento; ordenó a la entidad territorial restituir el área ocupada por el establecimiento de comercio y mantener abierto al público el parque. Además, dispuso

La realización de un estudio técnico para establecer si las entradas son suficientes para conjurar una situación de riesgo inherente a eventuales o potenciales situaciones calamitosas colectivas de las personas que asisten o que se encuentren en el interior del parque, o ampliar la entrada de las que existen actualmente; si el estudio establece la necesidad de adelantar obras, se iniciarán de inmediato los trámites correspondientes. (Sentencia de Unificación, 2018)

La sentencia fue apelada por la parte demandada y correspondió al Tribunal Administrativo de Antioquia emitir la decisión, la cual negó las pretensiones del actor popular y revocó la sentencia del a quo. En 2011 la Sección Primera del Consejo de Estado escogió la providencia para su revisión teniendo en cuenta que el demandado describe en la solicitud de revisión la línea

jurisprudencial sobre el goce del espacio público y la destinación de los bienes de uso público, y que el Tribunal no tuvo en cuenta en su pronunciamiento. De lo anterior partió el principal objeto de la revisión, verificar si hubo un desconocimiento de la jurisprudencia del Consejo de Estado sobre la protección al goce del espacio público, la defensa de los bienes de uso público y la defensa del patrimonio público.

Primeramente, la Sala partió de la identificación del bien objeto del contrato, el Parque Caldas, el cual es el parque central del municipio Támesis y por lo tanto constituye un bien de uso público. Sobre este bien se suscribió contrato de arrendamiento entre la entidad territorial y el particular Mario de Jesús Moncada, por lo tanto, el Consejo de Estado vio necesario unificar su jurisprudencia en torno al goce del espacio público, defensa de los bienes de uso público, defensa del patrimonio público y la viabilidad de la acción popular para defensa de estos en casos donde la vulneración o amenaza procede de contratos públicos o actos administrativos.

En 1989 la Ley 9 definió 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. (Congreso de Colombia, Normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes, 1989)

Si bien el diseño y la determinación del uso del espacio público y de los bienes de uso público corresponden a los entes municipales por mandato de la constitución y la ley, dicha potestad incumbe principalmente a los Consejos Municipales. Por otra parte, admite la ley la entrega del bien a un particular cuando esto sea conveniente, siempre que no se generen derechos reales, se destinen para el uso natural de este tipo de derechos colectivos y se garantice la prevalencia del interés general sobre el particular.

Ante la práctica de entrega de los bienes de uso público a particulares el Consejo de Estado emitió decisiones contradictorias, que si bien admiten esta práctica, no dejan en claro cuáles son

las formas jurídicamente aceptables para realizarlo. Es por esto que en este caso se dio la unificación de jurisprudencia, determinando así los siguientes tópicos:

1- Las entidades municipales como administradoras de los bienes de uso público y del espacio público deben velar por gestionarlos de forma eficiente, respetando el mandato constitucional de inembargabilidad, inalienabilidad y su carácter de imprescriptibles; además, esa misma gestión debe verificar que las actuaciones contractuales se den con respeto a la destinación propia de estos y la prevalencia del interés general.

2- En referencia a los medios para formalizar el aprovechamiento por tercero de los bienes de uso público resulta improcedente el contrato de arrendamiento. Con anterioridad el Consejo había establecido que estos podían ser entregados en concesión pero nunca en propiedad, ya que la Constitución lo prohíbe expresamente. Además, en varias ocasiones expresó que el arrendamiento no era jurídicamente viable debido a que la naturaleza de este tipo de contrato conferir el uso y goce exclusivo al arrendatario, lo cual desconoce los elementos esenciales de los bienes de uso público. (Sentencia de Unificación, 2018) Al ser el contrato de arrendamiento en los casos de bienes públicos y espacio públicos la causa de afectación de la finalidad pública de estos, no es posible que las entidades públicas entreguen estos bienes bajo esta modalidad, afectando así a la comunidad a la cual están destinados en forma directa, libre, impersonal, individual o colectivamente y, en general, gratuita. En contradicción a lo anterior, en una época se sostuvo que sí podían ser arrendados, entregados en concesión o brindar una licencia para su explotación comercial bajo la premisa de que el uso público de estos bienes podía ser limitado por las autoridades y que los contratos debían ajustarse a la regulación legal y constitucional de estas figuras, sin que eso constituyera una violación al artículo 82 constitucional, no obstante, esta teoría ya no es admisible si con la entrega del bien se quebranta la destinación pública de los mismos.

3- La sala al unificar su jurisprudencia aceptó que los bienes de uso público y el espacio público pueden ser entregado para su explotación a particulares bajo la modalidad de la concesión, pero no bajo la figura del arrendamiento, porque esta, aparte de conceder el uso exclusivo, también otorga al arrendatario la facultad de repercutir contra los terceros que perturben la posesión en busca de una indemnización, lo cual pone en peligro a los habitantes que intenten ejercer su derecho de goce sobre el espacio o bien de uso público.

4- Por otra parte, la Sala reconoció que con la concesión se entrega a los particulares derechos “precarios” o “relativos”, dado que respecto a estos no existe una situación jurídica concreta, así como tampoco hay lugar a una reclamación por la existencia de un derecho adquirido. Estos derechos son de naturaleza provisional o transitoria, ya que pueden modificarse o extinguirse cuando cambia la regulación en que se fundamentan o cuando se presentan circunstancias de hecho que hacen que, fundándose en el interés general, sean revocados o modificados. (Sentencia de Unificación, 2018)

Respecto a la administración que los particulares pueden ejercer sobre los bienes de uso público no les otorga un poder de disposición sobre estos, sino que debe ceñirse a la finalidad natural de estos bienes. Es por lo anterior que se exige que en el contrato o acto administrativo se deje estipulado que el particular no puede interferir con la destinación pública de los bienes de uso público o el espacio público, para lo cual se requiere:

- A) La existencia de un vínculo jurídico formal donde se plasme la entrega.
- B) Que el uso del bien se otorgue solo temporalmente.
- C) Que el objeto del contrato o acto sea compatible con la naturaleza del espacio público, es decir, que no afecte el uso que la comunidad está en derecho de darle.

Por último, basado en las razones anteriores, cuando exista un contrato de arrendamiento de bien de uso público y con este se vulnere un derecho o interés colectivo habrá lugar a decretar su nulidad dentro del correspondiente proceso de la acción popular que se instaure para la defensa de dichos derechos e intereses. En la sentencia de revisión del presente caso el Consejo de Estado unifica la jurisprudencia, revoca la decisión del ad quem, y modifica en unos apartes la sentencia del A quo, manteniendo la protección de los derechos e intereses colectivos relacionados con el goce del espacio público, la defensa de los bienes de uso público y el patrimonio público. De allí que al realizar un verdadero análisis del arrendamiento y los bienes de uso público y espacio público; en primer lugar, como se ha mencionado el arrendamiento solo entrega el bien para su uso temporal a un particular, lo cual no atentaría con la característica de inalienabilidad de estos bienes, ya que no se estarán vendiendo o trasladando definitivamente la propiedad al particular y por lo tanto el arrendatario no tiene poder de disposición sobre el bien; por otro lado, la misma

naturaleza del arrendamiento no permite que el bien objeto del contrato sea utilizado para una finalidad distinta a la que naturalmente le corresponde, por ejemplo, si se arrienda un parque por dos semanas para realizar una feria de comercio, este contrato no estaría evitando que las personas puedan acceder a este e interactuar entre sí, incluso estaría ayudando a que se genere comercio en el lugar y sus ganancias podrían ser reinvertidas en el mismo; así las cosas, resulta desfasado a nuestro juicio la prohibición de arrendar estos bienes, y que mientras se flexibilice la exclusividad del arrendamiento, y de la figura misma para limitar los derechos del arrendatario, y se garantice la perturbación, mas no el impedimento, del derecho colectivo por un tiempo corto y no auto renovable, se estarían generando recursos para que las entidades territoriales inviertan en el mantenimiento de estos mismos bienes; máxime cuando cada caso en particular es distinto y puede estar perturbando en distintos grados estos derechos colectivos; dicho de otras palabras, no existe una total e irremediable oposición entre el contrato de arrendamiento y los bienes de uso público, espacio público y patrimonio público, solo es cuestión de organizarlos y procurar su cooperación.

Conclusión

Finalmente, una vez revisado los conceptos de espacio público, bienes de uso público y patrimonio público, así como también la regulación que en Colombia se le da a la Acción Popular, al contrato de arrendamiento y el reciente fallo del Consejo de Estado donde se unifica la jurisprudencia en torno a estos derechos e intereses colectivos, es posible concluir lo siguiente:

1- El espacio público, los bienes de uso público y el patrimonio público constituyen importantes conceptos para el desarrollo de la sociedad colombiana, ya que estos se erigen como derechos e intereses colectivos imprescindibles para la realización de los fines del Estado, además, al ser de naturaleza supraindividual permiten a las colectividades acceder a espacios de interacción social y política que repercuten en las políticas públicas que se llevan a cabo en el país.

2- La acción popular es el mecanismo idóneo de acceso a la administración de justicia para la protección de los derechos de tercera generación, su estatus constitucional han permitido su desarrollo en la legislación y jurisprudencia colombiana, sin embargo, aún se estima necesario que sea divulgada e incentivada para que la misma comunidad acuda a instancias judiciales a solicitar el amparo de los derechos e interese colectivos que abarcan esta acción.

3- El contrato de arrendamiento y el contrato estatal están puntualmente desarrollados en el ordenamiento jurídico colombiano, no obstante la naturaleza actual del arrendamiento, que exige como elemento esencial la entrega del bien para el uso y goce exclusivo del arrendatario y la protección ante molestias y perturbaciones, colisiona con el carácter público de los bienes y espacio público, ya que por mandato constitucional y regulación legal, estos bienes están destinados a ser utilizados por toda la comunidad; pero creemos fielmente que estas no son diferencias irreconciliables, máxime cuando el arrendamiento de los mismos puede suponer una gran oportunidad, con sus limitaciones, para que las entidades territoriales, especialmente las más periféricas y pequeñas, puedan conseguir recursos para invertir en la prestación de servicios públicos, en el mantenimiento de los bienes públicos y espacio públicos, y en el cumplimiento mismo de los fines del Estado.

4- En la actualidad, a juicio del Consejo de Estado no es posible entregar los bienes de uso público o el espacio público bajo la figura del contrato de arrendamiento, ya que esto representaría

un uso exclusivo de estos bienes a favor del arrendatario, lo cual contraría la naturaleza y la disposición original de estos derechos colectivos. Además, esta exclusividad, aunque temporal, puede observarse como una venta temporal donde se afectan los derechos de las comunidades a las que están dirigidas los bienes y espacio público objeto del contrato.

Esperemos que la jurisprudencia del máximo tribunal cambie y se vuelva más inclusiva, ya que el contrato de arrendamiento, con las modificaciones mencionadas *ut supra*, es una muy buena alternativa para el aprovechamiento económico de los bienes de uso público y del espacio público; sin embargo, se advierte que la imposibilidad de estipular cláusulas excepcionales en los contratos estatales de arrendamiento, como lo establece el parágrafo del artículo 14 de la Ley 80 de 1993, pueden suponer un gran desafío y obstáculo para implementar este contrato con las modificaciones necesarias en pro de no perturbar la afectación pública que tienen los bienes de uso público y espacio público, como partes del patrimonio público.

Por último, es visible la necesidad de crear un verdadero régimen de aprovechamiento de los bienes de uso público, para evitar, entre otras cosas, el desgaste del aparato jurisdiccional por la utilización de tipos contractuales erróneos o no adecuados para el cumplimiento de los fines de estos bienes, ya que actualmente se cuenta solo con dos posibilidades, la concesión que es poco utilizado respecto a bienes públicos y el contrato de aprovechamiento del espacio público que es muy limitado.

Referencias Bibliográficas

- Andréu, J. (2018). *Las técnicas de Análisis de Contenido: Una revisión actualizada*. Mastor:
<http://mastor.cl/blog/wp-content/uploads/2018/02/Andreu.-analisis-de-contenido.-34-pags-pdf.pdf>
- Arias, F. (2008). *Bienes Civiles y Mercantiles*. Bogotá: Grupo Editorial Ibáñez.
- Asamblea Nacional Constituyente. (Julio de 12 de 1991). *Constitución Política de Colombia*.
Vlex: <https://app-vlex-com.ezproxy.cecar.edu.co:2443/#WW/vid/42867930>
- Carrillo, J. (2006). Del patrimonio público. Una aproximación al concepto y a su contenido.
Prolegómenos - Derechos y Valores, 23-34.
- Cazau, P. (2006). *Introducción a las investigaciones en Ciencias Sociales*. Buenos Aires: Tercera Edición.
<http://alcazaba.unex.es/asg/400758/MATERIALES/INTRODUCCI%C3%93N%20A%20LA%20INVESTIGACI%C3%93N%20EN%20CC.SS..pdf>
- Congreso de Colombia. (11 de Enero de 1989). *Normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes*. Vlex: <https://app-vlex-com.ezproxy.cecar.edu.co:2443/#WW/vid/587476763>
- Congreso de Colombia. (28 de Octubre de 1993). *Estatuto General de Contratación de la Administración Pública*. Vlex: <https://app-vlex-com.ezproxy.cecar.edu.co:2443/#WW/vid/58472389>
- Congreso de Colombia. (05 de Agosto de 1998). *Ley 472 de 1998, que desarrolla el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia*. Vlex: <https://app-vlex-com.ezproxy.cecar.edu.co:2443/#WW/vid/60068660>
- DANE. (2020). *Empleo informal y seguridad social*. DANE:
<https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/mercado-laboral/empleo-informal-y-seguridad-social#:~:text=Para%20el%20total%20de%20las,metropolitanas%20fue%2047%2C0%25.&text=En%20el%20trimestre%20m%20C3%B3vil%20mayo,fue%20de%2046%2C6%20%25>
- Daza, W. (09 de Diciembre de 2008). *Universidad Javeriana*.
<https://www.javeriana.edu.co/biblos/tesis/arquitectura/tesis23.pdf>
- Defensoría del Pueblo. (s. f). *Fundación Progresamos*.
<https://fundacionprogresamos.org.co/comunicacion-y-normatividad/normatividad->

[ccip/category/78-proteccion-y-garantia-de-derechos-en-sss? download=355:acciones-populares-y-de-grupo](https://app-vlex-com.ezproxy.cecar.edu.co:2443/#WW/vid/43010756)

El Congreso de los Estados Unidos de Colombia. (26 de Mayo de 1873). *Código Civil*. Vlex: <https://app-vlex-com.ezproxy.cecar.edu.co:2443/#WW/vid/43010756>

El Presidente de la República de Colombia. (27 de Marzo de 1971). *Código de Comercio*. Vlex: <https://app-vlex-com.ezproxy.cecar.edu.co:2443/#search/jurisdiction:CO/codigo+de+comercio+colombiano/WW/vid/42856969>

González, J. (1998). El paradigma interpretativo en la investigación social y educativa: Nuevas respuestas para viejos interrogantes. *Cuestiones Vol. 15*, 220-240.

Londoño, B. (1999). Las acciones colectivas en defensa de los derechos de tercera generación. *Estudios Socio-Jurídicos*, 103-131.

Mariño, R. (s.f de s.f de 2003). *Universidad Javeriana*. <https://www.javeriana.edu.co/biblos/tesis/derecho/dere5/TESIS53.pdf>

Martínez, V. (2013). Paradigmas de investigación. *Biolex*, 4.

Monje, C. (2011). *Metodología de la investigación cuantitativa y cualitativa. Guía didáctica*. Universidad Veracruzana: <https://www.uv.mx/rmipe/files/2017/02/Guia-didactica-metodologia-de-la-investigacion.pdf>

Piminiento, J. (2019). El aprovechamiento económico de los bienes de uso público. Reflexiones con ocasión del reciente fallo de unificación sobre la improcedencia del contrato de arrendamiento. *Revista Digital de Derecho Administrativo*, 35-59.

Presidente de la República de Colombia. (04 de Agosto de 1998). *Manejo del espacio público en los planes de*. Vlex: <https://app-vlex-com.ezproxy.cecar.edu.co:2443/#search/jurisdiction:CO/decreto+1504+1998/WW/vid/59801067>

Quesada, M. B. (2013). El papel de la investigación teórica en la construcción del conocimiento. *Rupturas*, 2-16.

Ramírez, P. (2015). Espacio público, ¿espacio de todos? Reflexiones desde la ciudad de México. *Revista Mexicana de Sociología* 77, 7-36.

Real Academia Española. (Octubre de 2014). *Real Academia Española*. <https://dle.rae.es/srv/search?m=30&w=espacio>

- Real Academia Española. (s.f de Octubre de 2014). *Real Academia Española*.
<https://dle.rae.es/srv/search?m=30&w=p%C3%BAblico>
- Santos, O. (Mayo de 2009). *Universidad San Francisco de Quito*.
<http://repositorio.usfq.edu.ec/bitstream/23000/282/1/91190.pdf>
- Sarlo, O. (2003). Investigación jurídica. Fundamento y requisitos para su desarrollo desde lo institucional. *Isonomía*, 183-196.
- Sentencia de Acción Popular, 13001-33-007-2014-00200-01 (Tribunal Administrativo de Bolívar 16 de Octubre de 2015).
- Sentencia de Apelación, Expediente No.16596 (Consejo de Estado 16 de Febrero de 2001).
- Sentencia de Apelación, 50001-23-31-000-2005-00213-01(AP) (Consejo de Estado 13 de Septiembre de 2005).
- Sentencia de Constitucionalidad, Sentencia No. T-566/92 (Corte Constitucional 23 de Octubre de 1992).
- Sentencia de Constitucionalidad, Sentencia C-215 (Corte Constitucional 14 de Abril de 1999).
- Sentencia de Constitucionalidad, Sentencia C-840/01 (Corte Constitucional 09 de Agosto de 2001).
- Sentencia de Constitucionalidad, Sentencia C-183/03 (Corte Constitucional 04 de Marzo de 2003).
- Sentencia de Tutela, Sentencia T-314/12 (Corte Constitucional 30 de Abril de 2012).
- Sentencia de Tutela, Sentencia T-231/14 (Corte Constitucional 09 de Abril de 2014).
- Sentencia de Tutela, Sentencia T-679/17 (Corte Constitucional 20 de Noviembre de 2017).
- Sentencia de Unificación, Sentencia SU-360/99 (Corte Constitucional 19 de Mayo de 1999).
- Sentencia de Unificación, 25000-23-15-000-2002-02704-01(SU) (Consejo de Estado 13 de Febrero de 2018).
- Sentencia de Unificación, 05001-33-31-003-2009-00157-01(AP)SU (Consejo de Estado 14 de Agosto de 2018).
- Sierra, A. (1999). *Derecho Administrativo*. México: Porrúa.
- Tantaleán, R. (2016). Tipología de las investigaciones jurídicas. *Derecho y Cambio social*, 1-37.

-
- Torres, J. (2017). *Contrato de arrendamiento de entidades estatales con renta en especie: inexistencia - atipicidad*. Universidad Santo Tomás de Aquino:
<https://repository.usta.edu.co/bitstream/handle/11634/1820/Torresjorge2017.pdf?sequence=1>
- Valencia Zea, A. (1998). *Derecho Civil Tomo VI, de los contratos*. Bogotá: Temis.
- Yánes, P. (2018). Estilos de pensamiento, enfoques epistemológicos y la generación del conocimiento científico. *Espacios*, 18-29.

Anexos

Anexo A. Ilustración 1. Elementos constitutivos del espacio público.....	18
Anexo B. Ilustración 2. Características de los bienes de uso público.....	20
Anexo C. Ilustración 3. Elementos del dominio nacional.....	22
Anexo D. Ilustración 1. Términos para las actuaciones en la Acción de Cumplimiento. Obtenido de la Cartilla de acciones populares y de grupo de la Defensoría del Pueblo.....	29
Anexo E. Ilustración 2, Diferencias entre la acción popular y la de grupo.....	31
Anexo F. Ilustración 6. Contratos estatales.	33
Anexo G. Ilustración 7. Entidades, servicios y servidores públicos en la Ley 80/93.	34
Anexo H. Ilustración 8. Del arrendamiento de cosas.....	36