

DEPENDENCIA: SECRETARÍA JURÍDICA	No. Consecutivo 2-S-SJ-202508-00077463
OFICINA PRODUCTORA: SECRETARÍA JURÍDICA Código TRD:9000	SERIE/Subserie: DERECHOS DE PETICIÓN / Código Serie/Subserie (TRD) 9000.27 /

Bucaramanga, 29 de agosto de 2025

Doctor

Jose Guillermo Carlos Manosalva

Director Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público- DADEP

Municipio de Bucaramanga

Asunto. Solicitud de concepto jurídico radicado No.2-SDADEP-202508-00075276 de fecha 22 de agosto de 2025.

Con el presente, me permito dar respuesta a la solicitud del asunto en los siguientes términos:

1. El objeto de la solicitud.

A continuación, se procede a relacionar los hechos y los interrogantes planteados en la solicitud: "(...)"

De manera atenta y respetuosa, en calidad de Director del Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público - DADEP, en cumplimiento de las funciones propias de esta dependencia, como es la correcta administración de los bienes inmuebles de propiedad del municipio, solicito se rinda un concepto jurídico que oriente los procedimientos y mecanismos legales para dar en arrendamiento o comodato de los bienes inmuebles identificado como PARQUE DE LOS SUEÑOS identificado con matrículas inmobiliarias No 300-217623 y No 300-217624 y el lote propiedad del Municipio de Bucaramanga, identificado con matrícula inmobiliaria No 300-217622, ubicado en la Comuna 7 - Ciudadela Real de Minas, justo entre el Conjunto Residencial Torres de San Remo y el PARQUE DE LOS SUEÑOS, todos de propiedad del municipio, teniendo en cuenta la siguientes consideraciones:

1. Actualmente el Municipio de Bucaramanga cuenta con varios inmuebles de su propiedad en el Centro Comercial Acrópolis, entre los cuales PARQUE DE LOS SUEÑOS identificado con matrículas inmobiliarias No 300-217623 y No 300-217624 y el lote propiedad del Municipio de Bucaramanga, identificado con matrícula inmobiliaria No 300-217622.
2. Estos inmuebles no cuentan con estructura alguna de cerramiento, es decir, se encuentra a cielo abierto.
3. De acuerdo a la información que aparece registrada en los archivos de cada uno de los inmuebles en mención, estos no han sido ocupados por el municipio, como tampoco los ha entregado para su explotación a terceros (públicos o privados) en arriendo, comodato o cualquier otro acto jurídico.
4. Por otra parte verificando de igual forma en los archivos de cada matrícula aportada, se evidencia que estos no tienen una destinación específica por parte del municipio, lo anterior teniendo en cuenta que en su momento existió un proyecto para la construcción de un conjunto residencial de interés social que no se materializó.
5. Así mismo, existe una propuesta radicada a esta dependencia el día 06 de agosto de 2025, por parte del señor LUIS ERNESTO RAMIREZ GRASS, en la que ponen a consideración:

5.1 asumir a su costa las inversiones necesarias para la Adecuación, Administración, operación y mantenimiento del predio, para que desde este se pueda ofrecer el mejor servicio a la comunidad en general, garantizando el buen estado de las zonas verdes, senderos y zonas recreativas y comerciales, garantizando que con el aprovechamiento económico de las zonas comerciales y zonas de parqueo, se pueda suplir los costos que se requieren para el funcionamiento del parque y mantenimiento del mismo, garantizando siempre la seguridad del inmueble y su destinación al uso público social y cultural permanente bajo el marco de la estrategia municipal "Bucaramanga Bonita Otra Vez".

5.2 plantea como puntos de aprovechamiento múltiples factores, que serán relevantes en el retorno de la inversión y en el soporte financiero para garantizar que el inmueble se conserve en óptimas condiciones por el término de duración del contrato. Una de las zonas susceptibles de aprovechamiento del Parque de los sueños, es la fracción de terreno que se adaptará como zona de Parqueadero público, para aproximadamente cincuenta (50) motocicletas y cuarenta (40) carros, el uso de estos espacios tendrá un costo por su utilización, el cual será uno de los ingresos que permita que la inversión realizada retorne y que a su vez, garantice el cierre financiero del mantenimiento de todo el parque y todas las adecuaciones y renovaciones que antes se hizo mención.

5.3 De igual forma, la segunda fuente de aprovechamiento será el alquiler de dos áreas para locales comerciales removibles, lo cual se basa en adecuar dos áreas al interior del parque,

www.bucaramanga.gov.co

DEPENDENCIA: SECRETARÍA JURÍDICA	No. Consecutivo 2-S-SJ-202508-00077463
OFICINA PRODUCTORA: SECRETARÍA JURÍDICA Código TRD:9000	SERIE/Subserie: DERECHOS DE PETICIÓN / Código Serie/Subserie (TRD) 9000.27 /

para la instalación de locales comerciales que sean de fácil remoción e instalación tipo estructura metálica, liviana. Estas serán dos zonas comerciales que funcionarán al interior del parque, estarán destinados al objeto que permitan las normas legales para esta zona, contribuyendo así con otros comerciantes Y generando un nuevo movimiento económico en este sector”.

2. Análisis de la situación propuesta.

Se considera que, para resolver las inquietudes planteadas, es necesario abordar los siguientes temas: (i) Los bienes de uso público en el régimen jurídico Colombiano; (ii) El contrato de arrendamiento de bienes de uso público y su prohibición según la Sentencia de Unificación del Consejo de Estado del año 2018; (iii) El contrato de comodato de bienes inmuebles por parte de entidades estatales y sus características; (iv) De la posibilidad de la administración y mantenimiento de parques, plazas, plazoletas y zonas verdes urbanas que integran el espacio público del Municipio de Bucaramanga; (v) El aprovechamiento económico del espacio público como instrumento previsto en la Resolución 003 de 2019 “Por medio del cual se reglamentan los lineamientos generales para ventas reguladas en el espacio público de la ciudad de Bucaramanga y su aprovechamiento”, y (vi) Respuestas y conclusiones.

3. Desarrollo de los temas planteados.

3.1. Los bienes de uso público en el régimen jurídico Colombiano.

Según el Código Civil, existen dos categorías de bienes públicos en nuestro régimen jurídico; los bienes de uso público y los bienes fiscales. Estas dos categorías de bienes conforman lo que se denominan bienes de la unión o bienes públicos, los cuales se encuentran sometidos a un derecho de propiedad: la propiedad pública¹.

En lo que concierne a los bienes de uso público son aquellos cuyo dominio resulta también del Estado, pero su uso pertenece a todos los habitantes del territorio y están a su servicio permanente. Como ejemplo de ello se relacionan las calles, plazas, parques, puentes, caminos, ejidos, etc. A partir de tales características se impone que ninguna entidad estatal tiene sobre ellos la titularidad de dominio equivalente a la de un particular, por estar destinados al servicio de todos los habitantes. Sobre ellos el Estado ejerce básicamente derechos de administración y de policía, con miras a garantizar y proteger su uso y goce común, por motivos de interés general.

El ordenamiento jurídico no solo reconoce sobre esta clase de bienes el derecho de propiedad público, sino que, además, otorga un régimen de gestión, responsabilidad y un régimen de protección. Pues bien, dada la especificación del bien inmueble sobre el que se presenta la propuesta de administración según se relata en la consulta “Parque de los sueños”, se tiene entonces que estaríamos frente a un bien cuya categoría sería la de un bien de uso público, por lo que entonces, pasaremos abordar los distintos mecanismos de gestión que la ley permite frente a esta categoría de bienes.

3.2. El contrato de arrendamiento de bienes de uso público y su prohibición según la Sentencia de Unificación del Consejo de Estado del año 2018.

El Consejo de Estado en su sala plena, el 14 de agosto de 2018 mediante decisión judicial de unificación cuya radicación es No. 05001-33-31-003-2009-00157-01(AP)SU, unificó su criterio, en el sentido de afirmar que el contrato de arrendamiento no puede ser utilizado para entregar bienes de uso público para su aprovechamiento, quedando abierta la posibilidad que se utilicen otras formas de contractuales o unilaterales, como el contrato de concesión, o la expedición de licencias o permisos para ese efecto.

Sobre ello, se advierte lo siguiente;

¹ PIMIENTO ECHEVERRÍ, Julián, “El aprovechamiento económico de los bienes de uso público. Reflexiones con ocasión de la reciente unificación sobre la improcedencia del contrato de arrendamiento”, *Revista digital de Derecho Administrativo*, Universidad Externado de Colombia, n.º 22, 2019, pp. 35-59. doi: <https://doi.org/10.18601/21452946.n22.03>.

DEPENDENCIA: SECRETARÍA JURÍDICA	No. Consecutivo 2-S-SJ-202508-00077463
OFICINA PRODUCTORA: SECRETARÍA JURÍDICA Código TRD:9000	SERIE/Subserie: DERECHOS DE PETICIÓN / Código Serie/Subserie (TRD) 9000.27 /

" (...)

Teniendo entonces en cuenta los derechos y acciones que surgen para el arrendatario, derivadas del contrato de arrendamiento y la protección que ellas ofrecen al uso y goce exclusivo, y siguiendo, la abundante jurisprudencia que sobre la materia ha trazado la Sección Tercera de esta Corporación, bien puede concluirse que no es procedente entregar en arrendamiento bienes de uso público.

La Sala unifica su criterio, en el sentido de afirmar que el contrato de arrendamiento no puede ser utilizado para entregar bienes de uso público para su aprovechamiento, quedando abierta la posibilidad a que se utilicen otras fórmulas contractuales o unilaterales, como el contrato de concesión, o la expedición de licencias o permisos para ese efecto. No debe olvidarse aquí que, con independencia del instrumento jurídico que se utilice para la gestión del bien (acto administrativo unilateral, acto administrativo concertado o contrato a excepción del contrato de arrendamiento), por expresa disposición constitucional, siempre que el objeto del negocio jurídico tenga la calidad de bien de uso público sus reglas de uso, disfrute y disposición deberán consultar forzosamente el régimen que se desprende del artículo 63 de la Carta y del principio de prevalencia del interés general (artículos 1 y 58 Superiores). Por ende deberá asumirse que además de bienes inalienables, inembargables e imprescriptibles, se trata de bienes afectados a una destinación de interés general, que constituye su finalidad esencial y que no es otra que servir para el uso y disfrute de la colectividad. (...) [L]os bienes de uso público tienen un doble ángulo: Por un lado confieren a la colectividad el derecho de usarlos y disfrutarlos, pero con limitaciones; es decir, como cualquier otro derecho, la facultad de aprovecharse de estos bienes no es del todo absoluta, y por ende la Administración tiene la potestad de restringirlo proporcionadamente por razones de utilidad pública o interés social, tal y como ocurre por ejemplo cuando se implementan horarios de acceso a determinados bienes motivados en la seguridad ciudadana o de intereses de mayor envergadura. (...) [L]os derechos que se confieren a los particulares concesionarios o beneficiarios de una licencia para el uso y explotación de bienes de uso público son de aquellos que tanto la jurisprudencia como la doctrina ha denominado "precarios" o "relativos", es decir, respecto de ellos no se puede predicar la existencia de una situación jurídica concreta o reclamar la existencia de un derecho adquirido, pues se trata de derechos provisionales o transitorios, en la medida 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.

La celebración de un contrato de arrendamiento sobre un bien de uso público con un particular no sólo vulnera el derecho colectivo relacionado con el goce del espacio público en la manera en que se anotó previamente, sino que además conduciría a la declaratoria de nulidad de ese negocio por objeto ilícito (...) Vistas así las cosas, es menester también pronunciarse en torno a la viabilidad de declarar la nulidad de contratos estatales, siempre que se encuentre vulnerado un derecho colectivo, en escenarios propuestos bajo la arista de una acción popular y al amparo de la remisión que se hace al Código Contencioso Administrativo, en cuanto fuere esta Jurisdicción la competente para conocer de la controversia".

Con base a esta decisión judicial, se tiene que el contrato de arrendamiento es un tipo contractual que no se encuentra permitido para ser utilizado en la entrega de bienes de uso público como una herramienta de gestión para su aprovechamiento económico.

3.3. El contrato de comodato de bienes inmuebles por parte de entidades estatales y sus características.

El contrato de comodato se encuentra regulado en el Código Civil en sus artículos 2200 al 2220. En cuanto a su definición, el Código Civil dispone lo siguiente:

"Art. 2200. El comodato o préstamo de uso es un contrato en que la una de las partes entrega a la otra gratuitamente una especie mueble o raíz, para que haga uso de ella y con cargo de restituir la misma especie después de terminar el uso. Este contrato no se perfecciona sino por la tradición de la cosa".

Es por tanto un negocio jurídico por medio del cual el titular del derecho de dominio de un bien traslada a otro algunas de las facultades que se desprenden de ese principal derecho real, cuales son el uso y disfrute del mismo. Es de la esencia del comodato, según lo previsto en el artículo 2200 citado, que dichas facultades se otorguen sin contraprestación económica,

DEPENDENCIA: SECRETARÍA JURÍDICA	No. Consecutivo 2-S-SJ-202508-00077463
OFICINA PRODUCTORA: SECRETARÍA JURÍDICA Código TRD:9000	SERIE/Subserie: DERECHOS DE PETICIÓN / Código Serie/Subserie (TRD) 9000.27 /

esto es, en forma gratuita; de manera que, si el comodatario adquiere una prestación correlativa de este tipo, se desnaturaliza el negocio jurídico.

El comodato se caracteriza además por ser real, esto es, requiere de la entrega de la cosa para su perfeccionamiento, y por ser un contrato principal, porque existe con independencia de otro negocio jurídico. Por su parte, el Juez del Contrato Estatal, ha determinado una serie de características del contrato de comodato, para ello, ha señalado lo siguiente:

"Prevía descomposición de la regulación legal del comodato, la doctrina ha deducido las siguientes características: de real, unilateral, gratuito y principal; **real**: porque si no hay entrega del bien bajo cualquiera de las formas de tradición previstas en los artículos 754 y 756 del Código Civil no puede hablarse de comodato; **unilateral**: porque una vez se encuentre perfeccionado sólo surgen para el comodatario las obligaciones de conservación y uso del bien de acuerdo con el objeto convenido, y la obligación de restitución surge una vez finalizado el correspondiente plazo contractual; sólo en casos especiales surge para el comodante la obligación de indemnización y de pago de mejoras, que no alcanzan a modificar su unilateralidad; **gratuito** porque que el uso de la cosa se proporciona sin contraprestación alguna y, por último la característica de **principal** porque no necesita de otro acto jurídico para existir.

Dentro de las obligaciones que adquiere el COMODATARIO, se encuentran, por definición legal, las de conservación de la cosa, de uso con sujeción a lo convenido y de restitución, en torno al bien dado en comodato. En tal sentido el articulado del Código Civil dispone:

- **2.202**: la restricción para el comodatario de usar la cosa únicamente para el uso convenido y a falta de éste para el uso ordinario propio a su naturaleza;
- **2.003 y 2.004**: la obligación para el comodatario de emplear el mayor cuidado en la conservación de la cosa y responder hasta de culpa levisima, leve o lata según que el comodato se hubiere acordado en pro del comodatario, de ambas partes o del comodante, siendo responsable de todo deterioro que no provenga de la naturaleza o del uso legítimo de la cosa;
- **2.005**: la obligación del comodatario de restituir la cosa prestada en el tiempo convenido, pudiéndose exigir la restitución antes de tiempo ante la muerte de comodatario, la aparición en el comodante de una obligación imprevista y urgente de la cosa.

De esas mismas disposiciones se observa que en caso de contravención por el comodante de su obligación de uso de la cosa para el fin convenido, surge el derecho del comodante para exigir la reparación de todo perjuicio y la restitución inmediata del bien (**art. 2.202**) y que el comodatario sólo responde por caso fortuito cuando le ha dado un uso indebido, ha demorado su restitución salvo que se probare que el deterioro o pérdida por caso fortuito hubiera sobrevenido igualmente sin el uso ilegítimo o la mora, cuando éste ha sobrevenido por culpa suya, cuando en la alternativa de salvar de un accidente la cosa prestada o la propia "() *ha preferido deliberadamente la suya*" y cuando expresamente se ha hecho responsable del caso fortuito (**art. 2.203**).

Ahora: en lo que atañe con la obligación de conservación de la cosa resulta pertinente la norma prevista expresamente para el contrato de arrendamiento sobre reparaciones locativas, de acuerdo con la cual está obligado a realizarlas el inquilino o arrendatario de casa, y se reducen dichas reparaciones a mantener el edificio en el estado en que lo recibió "() *pero no es responsable de los deterioros que provengan del tiempo y uso legítimos, o de fuerza mayor o de caso fortuito, o de la mala calidad del edificio, por su vetustez, por la naturaleza del suelo, o por defectos de construcción*" (**art. 2.028 C. C**), obligación que a su vez guarda armonía con la prevista en el artículo **2.203**, que sólo hace responsable al comodatario de todo deterioro que no provenga de la naturaleza y del caso fortuito cuando a la cosa se le dio un uso indebido y que sobreviene por su culpa etc."²

Visto lo anterior, podemos deducir que entre las principales características que identifican el contrato de comodato, se encuentran las siguientes: i) es esencialmente gratuito, es decir que el uso y goce entregado al comodatario no tiene contraprestación, de lo contrario se convertiría en un contrato de arrendamiento; ii) es bilateral, puesto que celebrado surgen obligaciones tanto para el comodante quien debe permitir el uso de la cosa, como para el comodatario, a quien corresponde conservar, usar y restituir el bien al término del contrato; iii) es principal, porque existe por sí mismo sin que requiera de otro acto jurídico. iv) es real, sólo

² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia del 1 de marzo de 2006, radicado No. 66001-23-31-000-1997-03801-01(15898).

DEPENDENCIA: SECRETARÍA JURÍDICA	No. Consecutivo 2-S-SJ-202508-00077463
OFICINA PRODUCTORA: SECRETARÍA JURÍDICA Código TRD:9000	SERIE/Subserie: DERECHOS DE PETICIÓN / Código Serie/Subserie (TRD) 9000.27 /

se perfecciona con la entrega efectiva o material de la cosa, término que debe entenderse como la entrega efectiva o material de la cosa y no como un modo de adquisición del derecho real de propiedad, puesto que el comodato no es un título traslativo de dominio.

3.3.1. Régimen jurídico de los contratos de comodatos de bienes inmuebles de entidades estatales.

Como se precisó anteriormente, el régimen jurídico de los contratos de comodato se encuentra sustentado en las disposiciones del Código Civil. Sin embargo, lo que ocurre con los contratos de comodato de bienes inmuebles por parte de las Entidades Estatales, es que, a partir de la expedición de la Ley 9 de 1989, el legislador estableció una serie de condiciones y requisitos para que las Entidades Estatales puedan dar en comodato sus bienes inmuebles, no obstante a pesar de la existencia de esas limitantes, no quiere decir ello que haya surgido una regulación distinta en cuanto a las características y elementos de este contrato más allá de las contenidas en los artículos 2200 al 2220 del Código Civil.

Frente a esto, el artículo 38 de la referida norma, establece:

“Artículo 38.- Las entidades públicas no podrán dar en comodato sus inmuebles sino únicamente a otras entidades públicas, sindicatos, cooperativas, asociaciones y fundaciones que no repartan utilidades entre sus asociados o fundadores ni adjudiquen sus activos en el momento de su liquidación a los mismos, juntas de acción comunal, fondos de empleados y las demás que puedan asimilarse a las anteriores, y por un término máximo de cinco (5) años, renovables. Los contratos de comodato existentes, y que hayan sido celebrados por las entidades públicas con personas distintas de las señaladas en el inciso anterior, serán renegociados por las primeras para limitar su término a tres (3) años renovables, contados a partir de la promulgación de la presente Ley”.

Entonces, con ocasión a la expedición de esta normativa y en concordancia con las disposiciones de la Ley 80 de 1993, en especial, los artículos 13 y 32, las Entidades Estatales podrán suscribir contratos de comodato para el manejo de sus bienes inmuebles respetando su naturaleza y bajo los siguientes límites, a saber: i) en relación con el sujeto, esto es, solo podrán hacerlo con otras entidades públicas o personas de derecho privado (sindicatos, cooperativas, asociaciones y fundaciones) que no repartan utilidades entre sus asociados o fundadores ni adjudiquen sus activos en el momento de su liquidación a los mismos, o juntas de acción comunal, fondos de empleados y similares, y ii) respecto del tiempo, se sujetaron por un término máximo de cinco (5) años renovables.

Ahora, además de los límites legales antes enunciados, el Consejo de Estado ha señalado que cuando esta clase de bilaterales se suscriba con personas jurídicas de derecho privado, las entidades estatales - no solo se deben limitar a verificar el cumplimiento de los requisitos antes enunciados, sino que será necesario que por medio de estos y conforme al artículo 355 Constitucional tengan como propósito o finalidad el impulso de programas y actividades de interés público, veamos;

“(…) En el entendido de que el comodato tiene por objeto entregar un bien de una entidad pública a otro sujeto sin contraprestación alguna, la Sala considera que el comodato está comprendido dentro de los supuestos a que alude dicha disposición (art. 355 CP.) y, por ende, debe tener por causa el impulso de programas y actividades de interés público. Encuentra entonces la Sala que el negocio jurídico denominado comodato debe someterse también a las normas que han reglamentado el citado artículo 355, como lo es el decreto 777 de 1992. Se tiene entonces que el inciso segundo del artículo 355 de la Constitución regula una categoría especial de contratos, que comprende el de comodato y que puede celebrarse con personas naturales o jurídicas de derecho privado, con y sin ánimo de lucro, con recursos de entidades públicas, siempre que tengan por objeto impulsar programas y actividades de interés público

Las entidades públicas pueden celebrar contratos de comodato con entidades públicas o con entidades privadas sin ánimo de lucro con el fin de impulsar programas y actividades de interés público acordes con el plan nacional y los planes seccionales de desarrollo. – Los contratos que se celebren en desarrollo

DEPENDENCIA: SECRETARÍA JURÍDICA	No. Consecutivo 2-S-SJ-202508-00077463
OFICINA PRODUCTORA: SECRETARÍA JURÍDICA Código TRD:9000	SERIE/Subserie: DERECHOS DE PETICIÓN / Código Serie/Subserie (TRD) 9000.27 /

de lo dispuesto en el segundo inciso del artículo 355 con entidades privadas sin ánimo de lucro, dentro de los cuales está el comodato, deben constar por escrito y se sujetarán a los requisitos y formalidades que exige la ley para la contratación entre los particulares. – Cuando el contrato se celebre con personas privadas sin ánimo de lucro, resulta indispensable acreditar respecto de ellas su reconocida idoneidad”³.

Entonces, visto lo anterior, y analizando los hechos en los que se sustenta la solicitud, se podría concluir lo siguiente: (i) dentro de los instrumentos contractuales de gestión permitidos para entregar esta clase de bienes a terceros, se encuentra el contrato de comodato; (ii) no obstante a su posibilidad de entrega, por Ley su viabilidad se sujeta entre otras cosas al cumplimiento de unos requisitos relacionados con la calidad de los sujetos y el plazo contractual; (iii) además de los requisitos anteriores y siempre que se pretenda suscribir un contrato de comodato con una persona de derecho privado, será necesario según lo ha dispuesto el Juez Contencioso Administrativo - que dicho contrato deba tener - como finalidad el impulso de un programa y actividad de interés público acorde al plan de desarrollo, en cumplimiento de lo establecido por el artículo 355 Constitucional; (iv) contrastándose entonces los requisitos legales Vs lo expuesto en los hechos de la consulta, se tendría como mínimo dos imposibilidades para su suscripción, la primera, relacionada con el sujeto que presenta la solicitud, el cual, no corresponde a ninguna de las categorías de personas con la que la Ley 9 permite su suscripción; (v) y el segundo aspecto, sería lo que concierne a si en efecto el contrato conllevaría o no necesariamente al cumplimiento o impulso de una actividad o programa de interés público acorde al plan de desarrollo, pues lo que allí se evidencia es más un aprovechamiento económico de un bien de uso público y no como tal la ejecución de algún programa de interés público acorde al plan de desarrollo; no obstante, será un aspecto que con mayor detalle y precisión tendría que validarse por el DADEP de acuerdo a lo explicado antes.

3.4. De la posibilidad de la administración y mantenimiento de parques, plazas, plazoletas y zonas verdes urbanas que integran el espacio público del Municipio de Bucaramanga.

El Municipio de Bucaramanga a través del Decreto No. 0268 de 2024, reglamentó lo concerniente a la administración y mantenimiento de los parques, plazas, plazoletas y zonas verdes urbanas que integran el espacio público del Municipio de Bucaramanga. , ya sea que lo realicen personas naturales o jurídicas, que, habiendo cumplido unos requisitos definidos en este reglamento, está interesado en participar e intervenir directamente en el mejoramiento de las condiciones de su vecindario y que debe procurar por la adecuada destinación natural del inmueble, al uso y goce de la colectividad y habitantes del sector.

Esta reglamentación, entre otras cosas, se expidió con fundamento a lo dispuesto por la Ley 2079 de 2021 en su artículo 40⁴.

³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia del 30 de julio de 2008, radicado No. 25000-23-31-000-1996-02562-01(15466).

⁴ Modifíquese el artículo 7o de la Ley 9 de 1989, el cual quedará así: "(...) Artículo 7o. Los Concejos Municipales y Distritales podrán, de acuerdo con sus competencias, crear entidades responsables de administrar, defender, desarrollar, mantener y apoyar financieramente el espacio público, el patrimonio inmobiliario y las áreas de cesión. Así mismo, el alcalde Municipal o Distrital en el marco de sus competencias podrá crear dependencias u organismos administrativos, otorgándoles autonomía administrativa y financiera sin personería jurídica. Los alcaldes municipales y distritales mediante decreto reglamentarán lo concerniente a la administración, mantenimiento y aprovechamiento económico del espacio público. Así mismo, podrán entregar a particulares la administración, mantenimiento y aprovechamiento económico de los bienes de uso público, utilizando el mecanismo contenido en el Capítulo XVI de la Ley 489 de 1998. Igualmente podrán expedir actos administrativos que permitan la ocupación temporal de dichos bienes, considerando en ambos casos lo dispuesto por el artículo 63 de la Constitución. Cuando las áreas de cesión para las zonas verdes y servicios comunales sean inferiores a las mínimas exigidas por las normas urbanísticas, o cuando su ubicación sea inconveniente para la ciudad, se podrá compensar la obligación de cesión, en dinero o en otros inmuebles, en los términos que reglamenten los concejos municipales. Si la compensación es en dinero, se deberá asignar su valor a los mismos fines en lugares apropiados, según lo determinen el plan de ordenamiento territorial o los instrumentos que lo desarrollen o complementen. Si la compensación se satisface mediante otro inmueble, también deberá estar ubicado en un lugar apropiado según lo determine el mismo plan. Los aislamientos laterales, paramentos y retrocesos de las edificaciones no podrán ser compensados en dinero ni canjeados por otros inmuebles".

DEPENDENCIA: SECRETARÍA JURÍDICA	No. Consecutivo 2-S-SJ-202508-00077463
OFICINA PRODUCTORA: SECRETARÍA JURÍDICA Código TRD:9000	SERIE/Subserie: DERECHOS DE PETICIÓN / Código Serie/Subserie (TRD) 9000.27 /

De esa forma, el Municipio, definió los instrumentos de gestión para habilitar la administración y el mantenimiento del espacio público por parte de los particulares. Para el efecto, el artículo 5° de la norma en referencia estableció:

"ARTICULO 5. DEFINICIONES DE INSTRUMENTOS: De conformidad con las normas precitadas y para los efectos del presente Decreto, se adoptan las siguientes definiciones para estos instrumentos:

5.1. Administración del espacio público: Para los efectos de este Decreto, a través de la administración del espacio público, se puede habilitar a un particular actividades que contribuyan al mejoramiento de las condiciones de goce efectivo del espacio público de la comunidad a través del mejoramiento, mantenimiento y preservación de las condiciones urbanas, ambientales y socioeconómicas de los espacios públicos respectivos. En tal virtud, el administrador podrá realizar los actos necesarios para garantizar el uso del espacio público en condiciones de seguridad, sostenibilidad y salubridad, directamente o a través de terceros, con el propósito de coadyuvar a las autoridades municipales, lo cual puede incluir la realización de mejoras. La administración incluye actos de mantenimiento del área objeto de la autorización. El administrador podrá promover la realización de actividades temporales de carácter cultural, educativa o pedagógica siempre y cuando promuevan la apropiación comunitaria del espacio público y cuenten con la autorización previa del Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público - DADEP.

5.2. Acto administrativo de autorización para el mantenimiento del espacio público: Es el acto administrativo unilateral mediante el cual, por un plazo no mayor a un año determinado se autoriza a una persona natural o jurídica para que, de manera exclusiva, realice actividades de mantenimiento de un área de espacio público respecto de la cual existe colindancia o vecindad, para realizar adecuaciones menores relacionadas con actividades ornato y embellecimiento.

5.3. Contrato y/o convenio de Administración del Espacio Público: Son los negocios jurídicos que celebra el Municipio para habilitar a una persona natural o jurídica la administración de parques, plazas, plazoletas y zonas verdes o porciones de ellas. El contrato y/o convenio así celebrado habilitara la realización de actividades que contribuyan al mejoramiento de las condiciones de goce efectivo del espacio público de la comunidad a través del mejoramiento, mantenimiento y preservación de las condiciones urbanas, ambientales y socioeconómicas de los espacios públicos respectivos. En tal virtud, el administrador podrá realizar los actos necesarios para garantizar el uso del espacio público en condiciones de seguridad, sostenibilidad y salubridad, directamente o a través de terceros, con el propósito de coadyuvar a las autoridades municipales, lo cual puede incluir la realización de mejoras. La administración incluye actos de mantenimiento del área objeto de la autorización. Este contrato y/o convenio no implica erogación alguna para la entidad contratante, puesto que su objeto es la participación comunitaria en la garantía del uso del espacio público en condiciones de seguridad, sostenibilidad y salubridad. En virtud de este contrato y/o convenio, el contratista podrá celebrar los subcontratos necesarios, para garantizar el cumplimiento de su objeto.

5.4 Contrato y/o convenio de Mantenimiento del Espacio Público: Son los que celebra el Municipio para permitir, en uno o varios elementos constitutivos del espacio público de titularidad municipal, la realización de actividades de mantenimiento y preservación, mediante acciones tales como: aseo, poda, resiembra, reparaciones menores y similares y en general, todas aquellas actividades rutinarias orientadas a asegurar la sostenibilidad de un espacio público durante un tiempo determinado.

5.5 Mejoras. Para efectos de este decreto, se entiende por mejoras el conjunto de gastos útiles, necesarios o no que realiza el titular de la autorización o del contrato sobre los bienes objeto del acto administrativo o del contrato. Las mejoras realizadas en los elementos del espacio público serán de propiedad exclusiva del municipio y no generarán contraprestación alguna a favor del titular de la autorización o del contratista. Sin perjuicio de lo anterior, las estructuras temporales de carácter desmontable no se consideran mejoras para los efectos de este Decreto".

Esta reglamentación, además, señaló que la destinación de los bienes deber ser complementaria o compatible con el uso público de bien o bienes entregados, según su afectación por el ordenamiento territorial o el origen de su adquisición, así como el uso para el que viene utilizando el inmueble. Además, se indica en el artículo 11°, que el Municipio debe llevar a cabo un proceso de identificación y priorización de los parques, plazas, plazoletas y

www.bucaramanga.gov.co

DEPENDENCIA: SECRETARÍA JURÍDICA	No. Consecutivo 2-S-SJ-202508-00077463
OFICINA PRODUCTORA: SECRETARÍA JURÍDICA Código TRD:9000	SERIE/Subserie: DERECHOS DE PETICIÓN / Código Serie/Subserie (TRD) 9000.27 /

zonas verdes que pueden ser objeto de instrumentos o mecanismos de gestión, correspondiendo al DADEP la validación de la identificación de las áreas. Corresponde igualmente al DADEP, dar respuesta a la solicitudes que sobre esta temática se presenten por parte de los particulares interesados en llevar a cabo la administración y el mantenimiento del espacio público.

No obstante, esta reglamentación se orienta a las figuras de administración y mantenimiento del espacio público como instrumentos de gestión que no contemplan el aprovechamiento económico de dicho espacio, así lo prevé su artículo 24, el cual indica que estos instrumentos y modalidades de administración y mantenimiento no conllevan un ánimo de lucro. Por este motivo, y conforme a los hechos que sustentan la consulta, estos instrumentos o modalidades de administración y mantenimiento de los bienes de uso público se contraponen a la finalidad que persigue el interesado en su solicitud, pues, de ella, se evidencia que su propuesta de administración y mantenimiento lleva implícita un aprovechamiento económico del bien de uso público.

3.5. El aprovechamiento económico del espacio público como instrumento previsto en la Resolución 003 de 2019 “Por medio del cual se reglamentan los lineamientos generales para ventas reguladas en el espacio público de la ciudad de Bucaramanga y su aprovechamiento”.

Por medio de la Resolución No.003 de 2019, en el Municipio de Bucaramanga se reglamentó los lineamientos generales para ventas reguladas en el espacio público de la ciudad y su aprovechamiento económico.

Según las consideraciones del acto administrativo en referencia, se observa que dichos parámetros se establecieron, con la finalidad de fijar los lineamientos y el procedimiento general para el aprovechamiento económico del espacio público mediante *ventas reguladas* en el mismo, con la finalidad de prevenir y erradicar su ocupación indebida; corregir las externalidades negativas que se generan por el aprovechamiento económico del espacio público cuando se realizan sin contar con el respectivo contrato o acto administrativo por parte de la entidad competente; y se generen las retribuciones que contribuyan al mantenimiento y sostenibilidad del espacio público, entre otras acciones.

Este aprovechamiento económico, según su artículo 1º, está dirigido como bien se señaló atrás, a establecer los lineamientos generales para ventas reguladas en el espacio público de la ciudad de Bucaramanga y su aprovechamiento económico, así como las condiciones que deben cumplir las personas naturales o jurídicas que deseen ingresar al programa.

En lo que tiene que ver con las actividades de aprovechamiento económico permitidas en el espacio público, se indica que lo será cualquier actividad lícita que se encuentre debidamente reglamentada en el documento técnico habilitante que emita la Secretaría de Planeación. Igualmente, se establece, que estas actividades de aprovechamiento económico deben desarrollarse sólo en las áreas susceptibles de aprovechamiento económico que se encuentren delimitadas y reguladas específicamente con lo anotado en el Plan Maestro de Espacio Público, los documentos técnicos soportes de la Secretaría de Planeación y demás normas vigentes.

Por otra parte, respecto a los sujetos destinatarios de esta reglamentación, la resolución en su artículo 5º, definió las personas que podrán siempre que mediante autorización o contrato llevar a cabo este tipo de actividades, para ello, se dio las siguientes definiciones:

Aprovechador autorizado del espacio público: Es la persona natural o jurídica, debidamente autorizada temporalmente por el municipio para la realización del aprovechamiento económico en espacio público mediante ventas reguladas, conforme al contrato celebrado y legalizado con la respectiva entidad administradora del espacio público competente.

DEPENDENCIA: SECRETARÍA JURÍDICA	No. Consecutivo 2-S-SJ-202508-00077463
OFICINA PRODUCTORA: SECRETARÍA JURÍDICA Código TRD:9000	SERIE/Subserie: DERECHOS DE PETICIÓN / Código Serie/Subserie (TRD) 9000.27 /

Vendedor informal ocupante del espacio público: Para todos los efectos del presente acto administrativo, son todas las personas que se dediquen al comercio de bienes y/o servicios en el espacio público con fines económicos, mediante la ocupación irregular del mismo.

Vendedor informal ambulante: Quien sin ocupar el espacio público como tal por llevar consigo, portando físicamente sobre su persona los bienes y mercancías que aplican a su labor, no obstruyen el tránsito de personas y vehículos más allá de su presencia física personal.

Vendedor informal estacionario. Aquellos que se instalan junto con los bienes, implementos y mercancías que aplican a su labor en forma fija en un determinado segmento del espacio público, excluyendo el use y disfrute del mismo por las demás personas de manera permanente, continuando la ocupación del espacio público aun en las horas en que el vendedor se asunta del jugar. Ejemplo: Caseta.

Vendedor informal semiestacionario. Son aquellos que no ocupan de manera permanente un área determinada del espacio público, sin embargo, por las características de los bienes que ocupan en su labor y las mercancías que comercializan, necesariamente deben ocupar en forma transitoria un determinado segmento del espacio público. Ejemplo. Vendedor de comidas rápidas (perros y hamburguesas).

Esta regulación, contempló como figuras para llevar a cabo este aprovechamiento las siguientes: (i) acto administrativo de autorización o, (ii) el contrato de administración, mantenimiento y aprovechamiento económico del espacio público. Ahora, para llegar a la expedición del el acto que autoriza el aprovechamiento económico o la suscripción del contrato, la administración lo sujetó al cumplimiento de unas etapas y requisitos, las cuales se deben llevar a cabo por medio del DADEP en coordinación con las otras instancias o autoridades que se mencionan en la reglamentación.

Conforme a las condiciones y finalidades de la reglamentación que se acaba de poner en contexto, de ella se puede observar las siguientes características: (i) su finalidad se centró en determinar los lineamientos y el procedimiento general para el aprovechamiento económico del espacio público mediante *ventas reguladas*, con la finalidad de prevenir y erradicar su ocupación indebida del espacio público;(ii) estas ventas reguladas y espacios donde puede llevarse a cabo el aprovechamiento económico del espacio público se encuentra sujetas al documento técnico habilitante que emita la Secretaría de Planeación y a lo establecido por el Plan Maestro del Espacio Público y demás normas vigentes; (iii) la emisión de la autorización o la suscripción del contrato para la aprovechamiento económico del espacio público, se encuentra sujeto al cumplimiento de un procedimiento y sus etapas según lo prevé la reglamentación; y (iv) dada la finalidad de la reglamentación, pareciera que los sujetos a los cuales va destinada la aplicación de las disposiciones se centrará en las personas que pudieran categorizarse como vendedores informales estacionarios, vendedores informales semiestacionarios y vendedores ocupantes del espacio público.

Por este motivo, se pudiera concluir que frente a este último escenario y su aplicación a los hechos que se exponen en la consulta, la viabilidad o no de su procedencia, dependerá del análisis que deba realizar el DADEP como encargado de la administración del espacio público de si sus características se enmarcan y cumplen con las condiciones que encuentran en esta regulación. Ahora, en caso contrario, esto es, de no ajustarse a las condiciones allí definidas, debiera entonces concluirse que el Municipio de Bucaramanga no cuenta con reglamentación sobre la materia en cuanto a la administración, mantenimiento y aprovechamiento económico del espacio público, y por ello, no sería procedente dar aplicación a la solicitud⁵.

3.6. Respuestas y conclusiones.

⁵ Artículo 40 de la Ley 2079 de 2021.

DEPENDENCIA: SECRETARÍA JURÍDICA	No. Consecutivo 2-S-SJ-202508-00077463
OFICINA PRODUCTORA: SECRETARÍA JURÍDICA Código TRD:9000	SERIE/Subserie: DERECHOS DE PETICIÓN / Código Serie/Subserie (TRD) 9000.27 /

En concordancia con lo desarrollado en los puntos anteriores, los interrogantes planteados han de resolverse así:

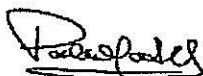
El contrato de arrendamiento como herramienta para la entrega de la gestión de bienes de uso público como los parques, es un instrumento que jurisprudencialmente no puede ser utilizado para su aprovechamiento, tal como se explicó dentro del acápite 3.1 de la presente respuesta.

Ahora, en lo que corresponde a la posibilidad de que el Municipio pueda entregar en comodato esta clase de bienes, su viabilidad se encuentra restringida al cumplimiento de los requisitos legales dispuesto en el artículo 38 de la ley 9 de 1989, y otras desarrollados judicialmente. Para el caso en particular y como bien se anotó en el punto 3.2., se evidencia que esta no sería una alternativa viable por los siguientes motivos: (i) la relacionada con el sujeto que presenta la solicitud, el cual, no corresponde a ninguna de las categorías de personas con la que la Ley 9 permite su suscripción; y (ii) sería lo que concierne a si en efecto el contrato conllevaría o no necesariamente al cumplimiento o impulso de una actividad o programa de interés público acorde al plan de desarrollo, aspecto que no se evidencia, pues la solicitud lleva implícito un verdadero interés de aprovechamiento económico del espacio público que desnaturaliza la finalidad antes señalada.

Otro de los aspectos por resaltar del estudio antes desarrollado, es que dada la condición de aprovechamiento económico que manifiesta tener el solicitante, ello, imposibilita poder dar aplicación a algunos los instrumentos de gestión que se encuentra habilitados y reglamentados por el Municipio según Decreto No. 0268 de 2024, pues ya que los mismos si bien permiten dar en administración y mantenimiento los bienes de uso público a particulares, su entrega se encuentra sujeta a que no debe llevar un animo de lucro o de aprovechamiento económico.

Finalmente, y como bien se advierte en el punto 3.5 de la presente es respuesta, es el relacionado con que uno de los instrumentos a explorar o a validar sobre su aplicación, corresponde a lo dispuesto en la Resolución No. 003 del año 2019, en dónde corresponderá al DADEP validar o no la procedencia de si los instrumentos de gestión allí contenidos y su finalidad se ajustan a las situaciones de hecho de la solicitud. En caso contrario, esto es, de no ajustarse a las condiciones allí definidas, debiera entonces concluirse que el Municipio de Bucaramanga no cuenta con reglamentación sobre la materia referente a la administración, mantenimiento y aprovechamiento económico de los bienes de uso público, y por ello, no sería procedente dar aplicación a la solicitud; existiendo, la necesidad que se emita una nueva reglamentación que no esté orientada entre otras cosas sólo a ciertos sujetos poblacionales, y en el que su a vez, se permita conjugar las actividades de administración, mantenimiento y aprovechamiento económico de los bienes de uso público.

Finalmente, es de indicar, que el presente concepto se emite en los términos del artículo 28 de la Ley 1437 de 2011, sustituido por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015, en el entendido que la competencia de esta Secretaría Jurídica, se encuentra delimitada en establecer una unidad de criterio jurídico, sobre la interpretación, aplicación de las normas y expedición de los actos administrativos que competen a las diferentes dependencias de la administración, más no a la resolución de casos particulares.



Paola Andrea Mateus Pachón
Secretaria Jurídica

Revisó: Ivan Mauricio Álvarez Arango/ Abg. Asesor Despacho 

Proyectó: Ruben Dario Rojas Herrera/ Abg. Cps No. 2381 de 2025 