

**USO EXCLUSIVO DE BIENES DE USO PÚBLICO EN LAS CONCESIONES
PORTUARIAS A EMPRESAS PRIVADAS EN CARTAGENA**

MARÍA JOSÉ BUENDÍA GONZALEZ

MARÍA FRANCISCA GARCIA FERRER

**UNIVERSIDAD DE CARTAGENA
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLITICAS
CARTAGENA DE INDIAS, D.T. y C.
2014**

TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCION

1. ANTECEDENTES	6
2. CONTRATOS DE CONCESIÓN.....	9
2.1 DEFINICIÓN	9
2.2 CARACTERÍSTICAS DEL CONTRATO	12
2.3 SUJETOS	19
2.3.1 CONCESIONARIO	20
2.3.2 CONCEDENTE	23
3. CONTRATO DE CONCESIÓN PORTUARIO	27
3.1 CONCEPTO.....	30
3.2 OBJETO DEL CONTRATO.....	32
3.3 ELEMENTOS DEL CONTRATO	35
3.3.1 SUJETOS.....	36
3.3.1.1 CONCEDENTE	36
3.3.1.2 CONCESIONARIO	47
3.3.2 TERMINO DEL CONTRATO	50
3.4 PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO	52
3.4.1. PROYECTO DE INICIATIVA PRIVADA	53
3.4.2. PROYECTO DE INICIATIVA PÚBLICA.....	65
3.4.3. EL OTORGAMIENTO DE LA CONCESIÓN.....	69
3.4.4. MODIFICACIÓN DEL CONTRATO	72
4. BIENES DE USO PÚBLICO	73
4.1 CONCEPTO.....	73
4.2 MARCO CONSTITUCIONAL.....	78
4.3 ESPACIO PUBLICO	80
4.4 CLASIFICACIÓN	83
4.5 INALIENABLES E IMPRESCRIPTIBLES	85
5. CONCLUSIONES	89
BIBLIOGRAFIA	94

INTRODUCCION

Diariamente son miles los colombianos que utilizan la infraestructura portuaria nacional y en la ciudad de Cartagena por su excelente y estratégica ubicación vemos el amplio desarrollo de actividades marítimas, portuarias y comerciales en sus playas. Consecuente con esto se da comúnmente en las entidades y/o empresas privadas portuarias la celebración de contratos de concesión para la administración, utilización y explotación de playas marítimas y terrenos de bajamar, por lo que en nuestra investigación queremos responder a un gran interrogatorio a que esto nos lleva:

¿Bajo qué supuestos legales, sociales, económicos o filosóficos el Estado concede a puertos privados la administración de un bien público como son las playas de Cartagena para su uso exclusivo, bajo la figura del contrato de concesión y qué diferencias hay con la concesión de playas marítimas y terrenos de bajamar para actividades comerciales? Visto desde el desarrollo de dicho procedimiento y con miras a aclarar los porqués de las diferencias entre un procedimiento y otro.

En la ciudad de Cartagena por su excelente y estratégica ubicación desde la época colonial española fue uno de los puertos más importantes de América. El 50% de los contenedores que se transportan en Colombia se movilizan a través de los puertos de Cartagena, según cifras de la Superintendencia de Puertos y Transporte. Posee el sistema portuario de mayor movimiento de Colombia donde se encuentran terminales importantes de uso público como la Sociedad Portuaria de Cartagena (CONTECAR), Muelles El Bosque y el puerto de Mamonal¹.

Estos tres principales terminales manejan el 20% de la carga total movilizada, mientras que el resto se maneja en más de 50 muelles de las empresas privadas ubicadas a lo largo de la zona industrial de la bahía de Cartagena de Indias. Se ha consolidado como un gran puerto logístico y de transbordo internacional especializado en el comercio de contenedores. El puerto de Mamonal es un terminal marítimo especializado en el manejo de cargas a granel y carbón con los más altos estándares ambientales.

Al vivir en una ciudad costera nos vemos expuestos a las actividades y procesos marítimos y portuarios, típicos de la región Caribe, además de la

¹ Ensayo CARTAGENA – COLOMBIA CIUDAD DE PUERTAS ABIERTAS AL COMERCIO EXTERIOR -Rodny Gomez Valderrama, Cartagena, 2011, Pág. 6.

actividad comercial y turística impulsada por la naturaleza histórica de la heroica.

A través de nuestra investigación compararemos fenómenos jurídicos observados diariamente en los bienes de uso público que han hecho reconocida a nuestra ciudad como son las concesiones de las playas para la explotación portuaria, debido a la estratégica ubicación de nuestra ciudad, comparando los procesos y sus características en base a la Ley 1 de 1991, Decreto 4735 de 2009, Decreto Ley 2324 de 1984 y la normatividad complementaria nacional e internacional.

Una vez teniendo el análisis jurídico y comparativo de dichos procesos, entrar profundizar y descubrir bajo qué principio o en que marco jurídico se encaja la exclusividad de las empresas portuarias sobre las playas marítimas y terrenos de bajamar que poseen en concesión, restringiendo el acceso de la población, siendo estos bienes de uso público.

1. ANTECEDENTES

En las últimas décadas los puertos colombianos han sufrido una fuerte transición, partiendo desde el monopolio público hasta llegar a las sociedades portuarias privadas, creando a su paso el fenómeno objeto de nuestro estudio, las concesiones portuarias.

Con la ley 155 de 1959 los puertos colombianos fueron asignados bajo la administración de la entidad pública Empresa Puertos de Colombia, quien estuvo exclusivamente a su cargo todas las actividades portuarias del país con excepción de algunas instituciones privadas, como es el caso de PESQUERA VIKINGOS DE COLOMBIA S.A. a la cual “Mediante Resolución No. 193 de 16 de diciembre de 1966 el Comando de la Armada Nacional, para facilitar la actividad de pesca de la compañía actora, le concedió permiso para construir un muelle en terrenos de bajamar en la Bahía de Cartagena, en jurisdicción del Distrito que lleva el mismo nombre, sector de Albornoz, en la vía de Pasacaballos. Posteriormente, mediante Resolución No 00311 de 9 de junio de 1.978, proferida por la Dirección General Marítima y Portuaria, se autorizó a la compañía actora para ampliar la construcción del muelle; así mismo, mediante Resolución No. 0075 de 27 de enero de 1987, expedida por

la DIMAR con fundamento en el Decreto Ley 2334 de 1984 prorrogó la referida concesión, por un término de 10 años contados a partir del día 16 de diciembre de 1986”².

Durante su existencia, COLPUERTOS se vio afectado por la ineficacia en la ejecución de sus actividades, malos manejos, baja productividad y corrupción, lo que llevo a una crisis en las importaciones y exportaciones nacionales, obligando al gobierno a reestructurar desde sus cimientos la normatividad de las actividades portuarias colombianas. Las razones para considerar la modificación de la dinámica funcional de un puerto pueden variar notablemente, y dependen de los objetivos concretos que se pretendan alcanzar en cada caso, si bien, la meta final será siempre incrementar la calidad y eficiencia de los servicios y reducir los costes, o lo que es lo mismo, satisfacer las necesidades del cliente usuario del puerto³.

A nivel internacional se manifestaba una marcada tendencia a la privatización de los puertos anteriormente manejados por los gobiernos tratando de evitar la corrupción local y fomentando la inversión de los capitales extranjeros para el crecimiento económico y comercial de los países. Países como Inglaterra,

² SENTENCIA CONSEJO DE ESTADO noviembre dieciséis (16) del dos mil (2000) Consejera ponente: OLGA INES NAVARRETE BARRERO.

³ MODELOS DE GESTIÓN PORTUARIA. PARTICIPACION PRIVADA. CONCESIONES ADMINISTRATIVAS. Luis Montero García, Barcelona, 2007 Pág. 17.

India, Chile, México o Argentina han integrado a su sistema portuario la inversión de capital privado⁴.

La apertura a la privatización portuaria se materializó finalmente en la ley 1 de 1991, en la cual el gobierno permitió la creación de las sociedades portuarias privadas y definió en su artículo 5to inciso segundo el concepto de concesión portuaria así:

“Concesión portuaria. La concesión portuaria es un contrato administrativo en virtud del cual la Nación, por intermedio de la Superintendencia General de Puertos, permite que una sociedad portuaria ocupe y utilice en forma temporal y exclusiva las playas, los terrenos de bajamar y zonas accesorias a aquéllas o éstos, para la construcción y operación de un puerto, a cambio de una contraprestación económica a favor de la Nación, y de los municipios o distritos donde operen los puertos”⁵.

⁴ ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN DE LOS FLUJOS COMERCIALES POR EL PUERTO DE BUENAVENTURA, GENERADO POR LA DINÁMICA DEL APEC. Luis Joaquín Ducón Fonseca, España, 2001, Págs. 47-49.

⁵ LEY 1 DE 1991 ART 5 INC. 2.

2. CONTRATOS DE CONCESIÓN

2.1 DEFINICIÓN

Los contratos de concesión son comúnmente utilizados por parte de la administración pública para garantizar el mantenimiento, desarrollo, conservación de los bienes del estado, entre otros. La normatividad los define como “el contrato por medio del cual una entidad estatal, primera obligada a la prestación de un servicio público, confía la prestación del mismo a manera de delegación, a una persona -generalmente un particular- denominada concesionario, quien actúa en nombre y a riesgo propio en la operación, explotación, prestación, organización o gestión de un servicio público, bien sea de manera parcial o total”⁶.

Definida la concesión por el Diccionario de la Real Academia Española como “negocio jurídico por el cual la Administración cede a una persona facultades de uso privativo de una pertenencia del dominio público o la gestión de un servicio público en plazo determinado bajo ciertas condiciones”⁷.

⁶ LEY 80 DE 1993 ART 32 NUM 4.

⁷ DICCIONARIO DE LA LENGUA ESPAÑOLA - Vigésima segunda edición. [Disponible En Línea a

El profesor Manuel María Diez en su libro define la concesión administrativa “como un procedimiento que permite a la administración conferir ciertos derechos a un particular en condiciones que implican frecuentemente un acuerdo contractual y la sumisión del concesionario a un pliego de condiciones hecho por la administración”⁸.

Según André de Laubedère: “la concesión es un modo de gestión del servicio público, que consiste en que una colectividad pública encarga a un particular, mediante un contrato, del cuidado de hacer funcionar el servicio público, por su cuenta y riesgo y remunerándose por tasas cobradas a los usuarios”⁹.

Es un contrato mediante el cual el gobierno, mediante la administración pública delega o transfiérela prestación de un servicio a su cargo buscando la mejor prestación, optimización, desarrollo y mantenimiento, entre otros.

La corte constitucional amplía este concepto considerando que es el contrato por medio del cual una entidad estatal, primera obligada a la prestación de un servicio público, confía la prestación del mismo a manera de delegación, a una persona, generalmente un particular, denominada concesionario, quien

agosto 31 de 2010] http://buscon.rae.es/drael/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=concesión.

⁸ DIEZ, Manuel María, Manual de Derecho Administrativo, Buenos Aires, 1977, Pág. 125.

⁹ LAUBEDERE, Andrés. Manual de Derecho Administrativo, Bogotá. 1984 pág. 218.

actúa en nombre y a riesgo propio en la operación, explotación, prestación, organización o gestión de un servicio público, bien sea de manera parcial o total.

La Corte Constitucional en sentencia C-068 del 2009 establece:

“La concesión es el contrato por medio del cual una entidad estatal, primera obligada a la prestación de un servicio público, confía la prestación del mismo a manera de delegación, a una persona -generalmente un particular- denominada concesionario, quien actúa en nombre y a riesgo propio en la operación, explotación, prestación, organización o gestión de un servicio público, bien sea de manera parcial o total.”

“(i) implica una convención entre un ente estatal, concedente, y otra persona, el concesionario; (ii) la entidad estatal otorga a un particular la operación, explotación, gestión, total o parcial de un servicio público, o la construcción, explotación o conservación total o parcial de una obra pública; (iii) puede acudir a ella también para la explotación de bienes del Estado o para el desarrollo de actividades necesarias para la prestación de un servicio; (iv) la entidad pública mantiene durante la ejecución del contrato la inspección, vigilancia y control de la labor a ejecutar por parte del concesionario; (v) el concesionario debe asumir, así sea parcialmente, los riesgos del éxito o fracaso de su gestión, y por ello obra por su cuenta y riesgo; (vi) el particular recibe una contraprestación que consistirá, entre otras modalidades, en derechos, tarifas, tasas, valorización, participación en la explotación del bien; (vii) deben pactarse las cláusulas excepcionales al derecho común, como son los de terminación, interpretación y modificación unilaterales, de sometimiento

a las leyes nacionales y de caducidad; (viii) el concesionario asume la condición de colaborador de la administración en el cumplimiento de los fines estatales, para la continua y eficiente prestación de los servicios públicos o la debida ejecución de las obras públicas”¹⁰.

En muchas ocasiones, la concesión trae aparejada la construcción de obras de infraestructura que de otra manera correspondería al Estado, como por ejemplo la construcción de carreteras, aeropuertos, infraestructura de telecomunicaciones, o puertos existiendo en muchos casos la cláusula de reversión para que dicha infraestructura entre a formar parte del patrimonio público una vez terminado el plazo de la concesión¹¹.

2.2 CARACTERÍSTICAS DEL CONTRATO

La Corte Constitucional en su pronunciamiento del diez de febrero de 2009¹², indicó:

¹⁰ Sentencia C-068 de 2009, Corte Constitucional.

¹¹ SENTENCIA DE CORTE CONSTITUCIONAL C-069 DE 2009 Magistrado Ponente: Mauricio González Cuervo.

¹² Corte Constitucional. Sentencia C-069/09. MP: Mauricio González Cuervo.

“La Corte Constitucional¹³ y el Consejo de Estado¹⁴ han extraído en sus pronunciamientos los elementos o características de la figura, así: (i) implica una convención entre un ente estatal, concedente, y otra persona, el concesionario; (ii) la entidad estatal otorga a un particular la operación, explotación, gestión, total o parcial de un servicio público, o la construcción, explotación o conservación total o parcial de una obra pública; (iii) puede acudir a ella también para la explotación de bienes del Estado o para el desarrollo de actividades necesarias para la prestación de un servicio; (iv) la entidad pública mantiene durante la ejecución del contrato la inspección, vigilancia y control de la labor a ejecutar por parte del concesionario; (v) el concesionario debe asumir, así sea parcialmente, los riesgos del éxito o fracaso de su gestión, y por ello obra por su cuenta y riesgo; (vi) el particular recibe una contraprestación que consistirá, entre otras modalidades, en derechos, tarifas, tasas, valorización, participación en la explotación del bien; (vii) deben pactarse las cláusulas excepcionales al derecho común, como son los de terminación, interpretación y modificación unilaterales, de sometimiento a las leyes nacionales y de caducidad; (viii) el concesionario asume la condición de colaborador de la administración en el cumplimiento de los fines estatales, para la continua y eficiente prestación de los servicios públicos o la debida ejecución de las obras públicas”.

¹³ Corte Constitucional. Sentencia C-250 / 1996, M.P. Hernando Herrera Vergara. y Corte Constitucional. Sentencia C-711 / 1996, M.P. Fabio Morón Díaz.

¹⁴ Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, diciembre 9 de 2004, Radicación número: 25000-23-26-000-2002-1216-01(27921), Actor: Eptisa Proyectos Internacionales S.A. y otros, Demandado: Instituto Nacional de Vías, C. P. Ramiro Saavedra Becerra. y Consejo de Estado. Sentencia de 19 de junio de 1998, Radicación 10217, Actor: Alberto Antonio Mendoza Daza, Demandado: Beneficencia del Cesar Lotería “La Vallenata”, C.P. Ricardo Hoyos Duque.

El Contrato de concesión portuaria tiene las siguientes características:

- Consensual: como cualquier contrato, el contrato de concesión resulta de un acuerdo de voluntades de las partes contratantes que se perfecciona con el simple consentimiento de ellas.¹⁵
- Bilateral: Necesariamente se requiere de la existencia de dos partes para la celebración del contrato donde ambas tienen obligaciones.

El artículo 1496 del CC dice:

“El contrato es unilateral cuando una de las partes se obliga para con otra que no contrae obligación alguna; y bilateral, cuando las partes contratantes se obligan recíprocamente”¹⁶.

- De trato sucesivo: El contrato se configura con un compromiso en el tiempo de su duración con las obligaciones de estos, lo que quiere decir que implica necesariamente una ejecución sucesiva de los actos propios del contrato que conlleven a la realización plena de éste.

¹⁵ “Se trata de una autorización para que el concesionario pueda realizar una actividad, por su cuenta y riesgo; es decir, se autoriza al concesionario para que este pueda ofrecer y brindar sus servicios a terceros que, comúnmente, tienen alguna relación con el concedente. Los terceros beneficiarios y eventuales usuarios del desarrollo de la actividad concesionada pueden ser los trabajadores del concedente, los huéspedes de un hotel del concedente, los estudiantes de una universidad del concedente, los pacientes de una clínica u hospital de titularidad del concedente y similares.” Apuntes sobre el contrato de concesión privada, Alfredo F. Soria Aguilar y Madeleine Osterling Letts, Revista de Economía y derecho Vol. 10 No. 40, 2013.

¹⁶ Código Civil artículo 1496.

- Atípico: La legislación Colombiana no regula el contrato de concesión, el código civil y el de comercial no lo nombran expresamente.
- Oneroso conmutativo: El contrato de concesión significa una remuneración para el concedente que puede consistir en derechos, tarifas, tasas, valoración, o en la participación que se le otorgue en la explotación del bien, o en una suma periódica, única o porcentual y en general, en cualquier otra modalidad de contraprestación que las partes acuerden.

La Corte Suprema de Justicia al respecto del artículo 1498 del código civil consideró:

“Lo que caracteriza al contrato conmutativo es que las prestaciones a que da nacimiento se conocen ciertamente desde el momento de su celebración; cada parte sabe, o está en la capacidad de saber en ese instante el gravamen que se impone en beneficio de la otra y lo que recibe en cambio y de determinar, en consecuencia, la utilidad o la pérdida que el contrato le reporta. El aleatorio ocurre precisamente lo contrario, pues los contratantes no pueden prever en el momento de su celebración el alcance de sus prestaciones o la ganancia o la pérdida que derivan del contrato, puesto que ellas están subordinadas o dependen de una contingencia cierta”¹⁷.

¹⁷ Corte Suprema de Justicia. Sentencia de 1 de junio de 1952.

El artículo 1498 del CC dice:

“El contrato oneroso es conmutativo cuando cada una de las partes se obliga a dar o hacer una cosa que se mira como equivalente a lo que la otra debe dar o hacer a su vez; y si el equivalente consiste en una contingencia incierta de la ganancia y pérdida el contrato es aleatorio”¹⁸.

- Revertible: A la finalización o extinción del contrato de concesión, el concesionario debe devolver los bienes (en forma gratuita, sin compensación) que se le hubieren entregado para la ejecución o explotación del objeto del contrato, puesto que es de la naturaleza y esencia del contrato de concesión, la reversión, restitución de los bienes destinados a la explotación de la cosa concedida.
- Intuito persona: El Consejo de Estado en jurisprudencia de febrero del 2002¹⁹ define la expresión latina *inuitu personae*, así:

“En consideración a la persona. Personal”. El artículo 1630 del C.C., dispone que, puede pagar por el deudor cualquiera persona a nombre de él, aún sin su conocimiento o contra su voluntad, y aun a pesar del acreedor. Pero si la obligación es de hacer, y si para la obra de que se trata se ha tomado en

¹⁸ Código Civil 1498.

¹⁹ Sentencia del consejo de estado, febrero del 2002, Consejero ponente: ALIER EDUARDO HERNANDEZ ENRIQUEZ.

consideración la aptitud o talento del deudor, no podrá ejecutarse la obra por otra persona contra la voluntad del acreedor”.

En la ley 80 de 1993 en su artículo 41 inciso 3 dice:

“...Los contratos estatales son "Intuitu personae" y, en consecuencia, una vez celebrados no podrán cederse sin previa autorización escrita de la entidad contratante...”²⁰.

- Solemne: Para que éste contrato nazca a la vida jurídica debe constar por escrito, en concordancia con el artículo 39 de la ley 80 del 1993:

“Los contratos que celebren las entidades estatales constaran por escrito y no requerirán ser elevados a escritura pública, con excepción de aquellos que implican mutación de 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”²¹.

- A término definido o temporal: Los contratos son a término definido cuando las partes pacta un lapso de tiempo en el que deben de desarrollar o cumplir con el fin de la obligación contractual.

La legislación Colombiana no menciona un término definido para los contratos de concesión, pero si nos da unas pautas para determinarlo como garantizar

²⁰ Ley 80 de 1993 artículo 41 inc. 3.

²¹ Ley 80 de 1993 artículo 39.

que el término sea suficiente para recuperar toda la inversión que el concesionario hace para prestar el servicio o realizar la actividad de manera eficaz y que a su vez obtenga una ganancia o remuneración por la realización del mismo; y que el Estado pueda atender a la obligación de prestar el servicio que se concede de manera óptima.

En el caso de los contratos de concesión la temporabilidad del contrato es esencial ya que es el Estado quien otorga a otro la facultad de prestar a los ciudadanos un servicio o actividad que tiene a su cargo y es de su propiedad, lo que lo hace un bien público, por lo que el Estado solo puede ceder la mera tenencia dicha actividad, servicios o bienes y no el dominio y propiedad de los mismos.

La Corte Constitucional en sentencia C-068 del 2009 nos dice:

“La determinación de los plazos del contrato de concesión se realiza en función de variables que se relacionan con la generación de obras de infraestructura y la remuneración del concesionario por la realización de las mismas o la gestión del servicio público, habida cuenta que la concesión entraña la construcción o puesta en funcionamiento de obras y sistemas que deben ser cubiertos con el ingreso generado en la propia operación del servicio, ingreso que deberá generar una rentabilidad al concesionario en el marco de una regla de estabilidad económica del contrato. La fijación del plazo atiende tanto la necesidad del Estado de atender de manera adecuada y completa la

prestación de los servicios públicos, en desarrollo del mandato constitucional contenido en los Arts. 365²² y 366²³ de la Constitución, como también la justa retribución del agente privado que contribuye con la prestación de los servicios concesionados²⁴.

2.3 SUJETOS

La Corte Constitucional en sentencia C-350/97 manifestó:

“En cuanto a los sujetos que intervienen en la concesión de servicios públicos, se tiene que ellos son: el concedente, que es quien otorga la concesión, que siempre habrá de ser una persona pública; el concesionario, que es a quien se le otorga la concesión que puede ser una persona privada, pública, natural o jurídica; y los usuarios en cuyo beneficio se otorga la concesión”²⁵.

22 ARTICULO 365. Los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado. Es deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional.

Los servicios públicos estarán sometidos al régimen jurídico que fije la ley, podrán ser prestados por el Estado, directa o indirectamente, por comunidades organizadas, o por particulares. En todo caso, el Estado mantendrá la regulación, el control y la vigilancia de dichos servicios. Si por razones de soberanía o de interés social, el Estado, mediante ley aprobada por la mayoría de los miembros de una y otra cámara, por iniciativa del Gobierno decide reservarse determinadas actividades estratégicas o servicios públicos, deberá indemnizar previa y plenamente a las personas que en virtud de dicha ley, queden privadas del ejercicio de una actividad lícita.

23 ARTICULO 366. El bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado. Será objetivo fundamental de su actividad la solución de las necesidades insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable.

Para tales efectos, en los planes y presupuestos de la Nación y de las entidades territoriales, el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación.

24 Corte Constitucional. Sentencia C-068 del 2009.

25 Corte Constitucional. Sentencia C-350/97. Julio 29. MP: Fabio Morón Díaz.

2.3.1 Concesionario

El concesionario o contratista ha sido definido como:

“la persona natural o jurídica, que por su cuenta y riesgo, se obliga con la entidad concedente a construir, montar, explotar, organizar, gestionar, instalar, mejorar, adicionar, conservar, restaurar, o mantener una obra pública, bajo el control de la entidad concedente”²⁶.

Es la persona natural o jurídica a la cual se le otorga la administración de un bien público para su uso, explotación, mantenimiento y aprovechamiento en ejercicio de la función pública por un periodo de tiempo determinado, a su propio nombre y riesgo, asumiendo las responsabilidades, incluso contra terceros, de los daños y perjuicios que se produzcan por causa de bienes utilizados en la infraestructura, los empleados que tenga a su cargo y cualquier daño ocasionado por el desarrollo de la actividad y no debe estar inmerso en alguna de las causales de inhabilidades e incompatibilidades²⁷.

²⁶ FRANCO GUTIÉRREZ, Omar. La contratación administrativa. Medellín, 2000, Págs. 194 y 195.

²⁷ Ley 80 de 1993. Art. 9. DE LAS INHABILIDADES E INCOMPATIBILIDADES SOBREVINIENTES. Si llegare a sobrevenir inhabilidad o incompatibilidad en el contratista, éste cederá el contrato previa autorización escrita de la entidad contratante o, si ello no fuere posible, renunciará a su ejecución.

Cuando la inhabilidad o incompatibilidad sobrevenga en un proponente dentro de una licitación o concurso, se entenderá que renuncia a la participación en el proceso de selección y a los derechos surgidos del mismo. Si la inhabilidad o incompatibilidad sobreviene en uno de los miembros de un consorcio o unión temporal, éste cederá su participación a un tercero previa autorización escrita de la entidad contratante. En ningún caso podrá haber cesión del contrato entre quienes integran el consorcio o unión temporal.

Obligaciones del concesionario:

- 1) El concesionario debe hacer a nombre y por cuenta propia lo necesario para desarrollar la actividad u objeto del contrato a cabalidad en las condiciones pactadas. Es muy importante que el concesionario tenga muy presente esta obligación ya que de allí depende la calidad o imagen de los productos, servicios o actividades que hayan sido proporcionados por el concedente, por lo que no sobra decir que el concesionario está en la obligación de conservar y mantener la calidad e imagen de éstos.

- 2) El concesionario actúa a nombre y cuenta propia al explotar la cosa concedida. Es ésta la obligación esencial del contrato ya que aquí está inmerso su objeto.

- 3) El concesionario debe permitir el control de la otra parte, aunque como lo dice el numeral anterior, actúa por cuenta propia, lo que nos dice que tiene una autonomía administrativa, económica e incluso judicial, el concedente tiene el derecho de supervisar y vigilar el manejo que se haga de la actividad, productos o servicios que ha dado en concesión.

- 4) Según cómo se haya pactado en el contrato de concesión por las partes, el concesionario está obligado a pagar al concedente en la forma, tiempo y lugar que estipularon.

Conforme al Diccionario Jurídico Colombiano²⁸ la remuneración “es la ganancia que en base a un acuerdo escrito u oral sobre utilización de servicios, debe pagar el empleador al empleado, bien sea por trabajo efectuado o por realizar, o por servicio prestado o que se debe prestar”.

De acuerdo a la definición establecida en la legislación Colombiana, la remuneración: “...puede consistir en derechos, tarifas, tasas, valorización, o en la participación que se le otorgue en la explotación del bien, o en una suma periódica, única o porcentual y, en general, en cualquier otra modalidad de contraprestación que las partes acuerden”²⁹.

²⁸ BOHÓRQUEZ BOTERO, Luis Fernando et BOHÓRQUEZ BOTERO, Jorge Iván. Diccionario Jurídico Colombiano, con enfoque en la legislación nacional. Bogotá, 2005. Pág. 593.

²⁹ Ley 80 de 1993. Art 32 No 4.

- 5) El concesionario debe velar por mantener y asegurar el estado original de lo que se le ha otorgado en la concesión, implementando los controles y actividades necesarias para ello, teniendo presente que el concesionario no puede dar un uso o destinación diferente a lo que se pactó en el contrato.

- 6) En general el contratista debe cumplir con todas las obligaciones de las que habla el contrato de concesión.

2.3.2 Concedente

Es quien al verse impedido por motivos económicos o técnicos para realizar una actividad propia, otorga a otro la facultad y el derecho de ejecutarla por él.

La parte concedente es siempre una entidad estatal que, por los motivos previamente mencionados, delega a otra persona ya sea natural o jurídica, privada o pública que tenga capacidad económica para la prestación de un servicio o actividad que esté a su cargo, dándole así la potestad de explotar dicha actividad.

El Estado colombiano, como estado social de derecho debe garantizarles a todos sus ciudadanos la prestación de los servicios públicos en las mejores

condiciones posibles, por lo que cuando por cualquier motivo se le dificulta prestar de manera eficiente alguno de los servicios públicos de los que los colombianos tienen derecho a disfrutar, utiliza la figura de la concesión para delegar esta función y así cumplir con una de las finalidades de nuestra constitución.

Obligaciones del concedente:

- 1) Por consecuencia de la misma voluntad de las partes al perfeccionar el contrato de concesión, el concedente autoriza a el concesionario a explotar y/o usar la cosa, actividad o servicio concedido, no sobra resaltar que a pesar de que ésta es la esencia misma del contrato, esta autorización debe constar por escrito en el mismo contrato ya que es el soporte legal de la actividad que el concesionario realizará.
- 2) El concedente tiene la obligación de informar, capacitar e incluso suministrar asistencia técnica al concesionario sobre el producto, servicio, marca o actividad concedida.
- 3) En el contrato de concesión las partes pueden pactar obligaciones de hacer o no hacer, las cuales deberá cumplir como lo estipule el

contrato. Igualmente pasa con las obligaciones de dar, debe cumplirlas en modo, tiempo y lugar pactados.

- 4) En general el concedente debe cumplir con todas las obligaciones que haciendo uso del principio de libertad contractual acordaron.
- 5) Por mandato constitucional, el Estado tendrá la potestad de dirección, control y vigilancia, en defensa de los intereses de la comunidad y del contratista quien finalmente es quien está realizando la inversión³⁰.

Las obligaciones variaran para las partes dependiendo del tipo de actividad, servicio o marca que se esté concediendo en el contrato. Por ejemplo: garantizar y mantener la calidad del producto o marca que se concede, cuando se trata de concesionar una cosa para que se comercialice.

La exclusividad a favor del concesionario, lo que significa que no entregará en concesión, el mismo producto, marca o servicio a otra persona dentro de una determinada área geográfica, ni lo instalara él mismo.

En cuanto al punto de la Responsabilidad contra terceros, hay que aclarar que es exclusiva del concesionario y podríamos decir que hace parte de su

³⁰ FRANCO GUTIÉRREZ, Omar. La contratación administrativa. Medellín, 2000, Págs. 213.

derecho y facultad de obrar a nombre y cuenta propia por lo que se hace responsable de cualquier perjuicio ocasionado a un tercero y de cualquier queja o reclamo producto de la actividad, producto o servicio que se le ha concedido.

Pero como en todo, existen excepciones a esta regla general en donde la responsabilidad contra terceros es compartida. Ocurre en los casos en donde lo que se concede es una marca por ejemplo, el concesionario responde en este caso por las ventas que se realicen del producto, mientras que el concedente es responsable de la fabricación, calidad y buen estado del producto.

En todo caso la responsabilidad contra tercero es principalmente del concesionario, ya que este obra a nombre y cuenta propia, sin el perjuicio del derecho que tiene de repetir contra el concedente, al ser el que confiere la facultad de ejecutar la actividad.

3. CONTRATO DE CONCESIÓN PORTUARIO

En nuestro análisis sobre la exclusividad de los bienes de uso público nos vemos en la necesidad de analizar las instituciones jurídicas mediante las cuales se otorgan las facultades sobre dichos bienes, como lo son los contratos de concesión portuaria.

Los contratos de concesión portuaria han tenido un gran progreso en las últimas décadas en nuestro país, no solo a nivel de infraestructura sino también a nivel tecnológico, técnico, económico e incluso administrativo, y sumándole todo el avance jurídico que se ha tenido en su regulación para así estar a la altura de la evolución de este sector, que por todo su auge se ha convertido en uno de los más importantes, y con miras a crecer mucho mas, en nuestra economía.

La ley 1 de 1991 que es el estatuto de puertos marítimos, aun vigente, nos dio un abrebocas a la regulación de un tema con tanta importancia y trascendencia, ésta ley y las normas que la complementan o modifican regulan las concesiones portuarias en Colombia. A partir de su expedición la

intervención privada en Colombia está permitida e incentivada para la construcción y desarrollo de puertos marítimos.

Con respecto al Contrato de Concesión Portuaria, la Corte Constitucional en Sentencia C-013 de 1993 decidió sobre la constitucionalidad de la Ley 1ª de 1991 y refirió a este contrato como institución fundamental para la aplicación de esta ley:

“La segunda institución fundamental para la aplicación de la ley es el contrato de concesión portuaria. Se trata de una institución de derecho administrativo, pues se lo considera expresamente contrato administrativo (numeral 5.1, artículo 5º, L.01 de 1991). Serán partes la Nación y las sociedades portuarias (numeral 5.1 del artículo 5º, art 6º, L. 01 de 1991). El objeto de tales concesiones es la ocupación temporal y exclusiva de las playas y los terrenos de bajamar, con sus respectivas zonas accesorias para la construcción y operación de puertos a cambio de una contraprestación económica (numeral 5.2 del artículo 5º de la L.01 de 1991). El plazo de estas concesiones será, por regla general, de 20 años (artículo 8º ibíd.), y la solicitud, trámite y otorgamiento se tramitará ante la Superintendencia de Puertos (artículos 9º a 16 de la Ley). (Sentencia C-013/1993)”³¹.

Con la expedición del Estatuto de Puertos Marítimos, el otorgamiento de las concesiones portuarias estaba en cabeza de la Superintendencia General de Puertos, hoy Superintendencia de Puertos y Transporte, tal y como lo

³¹ Ley 1ª de 1991. Artículo 5 Numeral 5.1.

establece el artículo 27 numeral 4 del mismo³²; sin embargo con la expedición del decreto 101 de 2000, la superintendencia, fue despojada de la función de conceder concesiones portuarias, ya que ésta atribución fue otorgada de manera privativa al Ministro de transporte conforme a lo establecido por el numeral 6º de dicho decreto³³.

Posteriormente, el Gobierno Nacional, observando la necesidad y conveniencia de reunir en una sola entidad las funciones y responsabilidades de la gestión para la estructuración, planeación, contratación, ejecución y administración de los contratos de concesión de infraestructura de transporte, expidió el decreto 1800 de 2003, por medio del cual se crea el Instituto Nacional de Concesiones (INCO), que luego de una reestructuración institucional se transforma en lo que hoy en día es la Agencia Nacional de Infraestructura -ANI- quien finalmente es en la actualidad el encargado de otorgar, previo el cumplimiento de todos los requisitos, las concesiones.

El estado ha intentado centralizar las funciones de administración, gestión y desarrollo de la infraestructura en una sola entidad al encontrarse estas

³² Ley 1ª de 1991. Artículo 27 Numeral 4.

³³ Con el decreto 101 de 2000 el gobierno nacional dispuso que a partir de ese año el contrato de concesión portuaria sería celebrado entre el Ministerio de Transporte y las Sociedades Portuarias y que la Superintendencia de Puertos y Transporte ejercerá la vigilancia y control de los contratos.

fraccionadas y siendo ineficientemente ejecutadas, creando una institución en la cual descansa la guarda, vigilancia y control de los puertos Colombia.

3.1 CONCEPTO

Para que podamos comprender mejor esta figura jurídica pasaremos a analizar las diferentes concepciones que se tienen de ella en la legislación, doctrina y jurisprudencia.

La legislación colombiana define, en el artículo 5 inc. 2 de la ley 1 de 1991, los contratos de concesión portuarios como:

“...un contrato administrativo en virtud del cual la Nación, por intermedio de la Superintendencia General de Puertos³⁴, permite que una sociedad portuaria ocupe y utilice en forma temporal y exclusiva las playas, los terrenos de bajamar y zonas accesorias a aquéllas o éstos, para la construcción y operación de un puerto, a cambio de una contraprestación económica a favor de la Nación, y de los municipios o distritos donde operen los puertos”³⁵.

³⁴ “La concesión de puertos es un asunto que la Ley 1a. de 1991 ha atribuido a la Superintendencia General de Puertos. Es conocido que si bien un puerto tanto marítimo como fluvial se encuentra normalmente en un municipio determinado, su órbita de influencia es no sólo regional sino incluso nacional, por ser un punto de contacto del comercio. Es por eso que la magnitud de la obra rebasa los intereses meramente locales y departamentales y se inscribe en la órbita de los asuntos nacionales. Por eso el hecho de atribuirle a una autoridad de orden nacional la gestión del proceso de concesión de un puerto se compadece con el radio de influencia del proyecto y por ese camino la norma es conforme con la Constitución.” Sentencia C-071 de 1994 Mag. ponente: Alejandro Martínez Caballero.

³⁵ LEY 1 DE 1991 ARTICULO 5 INCISO 2.

Según el tratadista Oscar Gutiérrez Herrán:

“El contrato de concesión portuaria no es un “encargo” para realizar una obra (con él la Ley de APP) sino el “permiso” para que una sociedad portuaria ocupe y utilice en forma temporal y exclusiva unos terrenos.”³⁶ Así mismo el profesor Muriel-Ciceri nos señala que “la concesión portuaria, es la cesión que la Nación realiza de la función pública de construcción y operación de un puerto a una sociedad portuaria, a cambio de una contraprestación económica a favor de la Nación, y de los municipios o distritos donde operen los puertos”³⁷.

Notoriamente las definiciones coinciden y nos señalan que el objeto a conceder en la concesión de puertos son los bienes de uso público donde se puedan desempeñar las operaciones y procesos que se utilizan para desarrollar la actividad portuaria, como son; las playas marítimas, terrenos de bajamar y zonas accesorias. De acuerdo a la corte constitucional:

“...en los contratos de concesión el Estado no se desprende de la administración y explotación del bien objeto del contrato. La modalidad contractual de la concesión es la manifestación de la decisión estatal de administrar y explotar un bien o un servicio mediante terceros, los cuales

³⁶ DERECHO PORTUARIO COLOMBIANO. *Oscar Gutiérrez Herrán*, Bogotá, 2012, Pág. 41.

³⁷ “¿LA CONCESIÓN PORTUARIA, COMO UNA MODALIDAD DE PRIVATIZACIÓN?” Profesor Investigador José Hernán Muriel-Ciceri, *Revista Pensamiento Jurídico* N.30, Bogotá, 2011, Págs. 352.

permanecen sometidos a las reglas del contrato impuestas por el concedente y a la vigilancia de la Nación³⁸.

Entendemos entonces que el estado, en su papel de concedente, ejerce la prestación del servicio público portuario a través de empresas públicas, privadas o mixtas confiriéndoles la facultad de administrar y explotar las actividades portuarias que tiene a su cargo conservando la vigilancia y regulación de estas y de las normas bajo las cuales se ejecutan.

En este contrato el estado manifiesta su voluntad representado por la Superintendencia de puertos y trasportes, quien asumió las potestades, responsabilidades y obligaciones sobre los puertos, embarcaderos y muelles costeros que tenía a su cargo la empresa Puertos de Colombia³⁹.

3.2 OBJETO DEL CONTRATO

El objeto sobre el cual recae el contrato de concesión no es otro que los bienes de uso público, elementos sobre los cuales recae nuestra investigación, por lo cual es importante resaltar y estudiar sus características.

³⁸ Sentencia C-474/94 Mag. Ponente: Eduardo Cifuentes Muñoz.

³⁹ Ley 1 de 1991 art.26: "Competencia de la Superintendencia General de Puertos. La Superintendencia General de Puertos ejercerá sus facultades respecto de las actividades portuarias relacionadas con los puertos, embarcaderos y muelles costeros, y en aquellas partes de los ríos donde Puertos de Colombia tenía instalaciones".

Los bienes de uso públicos tales como playas y áreas de bajamar que son administrados y explotados de manera exclusiva por las empresas privadas portuarias (concesionarias).⁴⁰

Entendemos como playas, la zona de material no consolidado que se extiende hacia tierra desde la línea de la más baja marea hasta el lugar donde se presenta un marcado cambio en el material, forma fisiográfica o hasta donde se inicie la línea de vegetación permanente, usualmente límite efectivo de las olas de temporal, y como terrenos de bajamar; los que se encuentran cubiertos por la máxima marea y quedan descubiertos cuando esta baja⁴¹.

Las playas son un elemento indispensables para la constitución y mantenimiento de los puertos que deben contar con ciertas características desde el punto de vista de las funciones físicas, ya que los puertos son instalaciones provistas de espacios de aguas tranquilas que permiten la conectividad entre el medio marítimo y el terrestre, mediante la existencia de tres zonas principales: la zona marítima o de acceso, la zona terrestre para maniobras y la zona de enlace con los modos terrestres⁴².

⁴⁰ "La particularidad de este contrato radica en que el concesionario estará necesariamente obligado a desarrollar o explotar la actividad concedida bajo su propio riesgo, pero sujetándose a las reglas y el control que establezca o ejerza el concedente, respecto de la actividad o servicio concesionado." Apuntes sobre el contrato de concesión privada, Alfredo F. Soria Aguilar y Madeleine Osterling Letts, Revista de economía y derecho Vol. 10 N. 40, Lima. 2013, Pág. 96.

⁴¹ DECRETO 2423 DE 1984.

⁴² <http://www.ciltec.com.mx/es/infraestructura-logistica/puertos-maritimos>.

- Zona marítima o de acceso: ésta zona está conformada por las obras y el señalamiento marítimo que facilita la entrada de todas las embarcaciones que arriban al puerto. Su capacidad está limitada por el ancho de los canales y el diámetro de la dársena, así como a la profundidad mínima de sus aguas que es lo que se denomina como el calado.
- Zona terrestre: está constituida principalmente por los muelles ubicados en las diferentes terminales que tiene cada uno de los puertos comerciales, teniendo en cuenta los distintos tipos de mercancías y el equipamiento de que disponen para llevar a cabo las maniobras de carga y descarga de los buques.
- Zona de enlace: En ésta zona se encuentran las superficies e instalaciones que permiten el acceso, circulación, estacionamiento y operación de los modos de transporte terrestre de carga, igualmente ésta zona está destinada a el almacenamiento de las mercancías operadas tanto de importación como de exportación. También comprende los circuitos de reconocimiento aduanero, bodegas fiscalizadas y las oficinas de las distintas autoridades, servicios y actores privados que actúan dentro del recinto portuario.

La legislación colombiana ha definido la palabra puerto así:

“**Puerto.** Es el conjunto de elementos físicos que incluyen obras, canales de acceso, instalaciones y de servicios, que permiten aprovechar un área frente a la costa o ribera de un río en condiciones favorables para realizar operaciones de cargue y descargue de toda clase de naves, intercambio de mercancías entre tráfico terrestre, marítimo y/o fluvial. Dentro del puerto quedan los terminales portuarios, muelles y embarcaderos”⁴³.

Un ejemplo de la legislación extranjera define el puerto de la siguiente manera:

“... Se consideran puertos, los parajes de la costa más o menos abrigados, bien por la disposición natural del terreno o bien por obras construidas al efecto, y en los cuales exista de una manera permanente y en debida forma tráfico marítimo...”⁴⁴.

3.3 ELEMENTOS DEL CONTRATO

Los elementos del contrato son un componente importante en el desarrollo del mismo, luego entonces para entenderlo y examinarlo a fondo debemos hacer un estudio detallado de cada uno de ellos.

⁴³ Ley 1 de 1991, artículo 5 numeral 5,11.

⁴⁴ Ley de Costas de España, artículo 13.

3.3.1 Sujetos

3.3.1.1 Concedente

El concedente, en el contrato de concesión portuaria, es el encargado de conferir a la otra parte el uso, goce, administración y explotación de un bien de uso público como son las playas, los terrenos de bajamar y las zonas contiguas a estos, a cambio de una contraprestación económica.

Como ya se ha hecho referencia, el contrato de concesión portuaria es otorgado por la Nación, representado por la Superintendencia de Puertos y Transporte, a una sociedad portuaria. Sin embargo, con el Decreto 101 del 2000 se delegó esta función al Ministerio de Transporte quien realiza esta labor por medio de La Agencia Nacional de Infraestructura –ANI-, entonces conocido como Instituto Nacional de Concesiones –INCO-, encargándose de aprobar, otorgar, modificar, revocar o declarar la caducidad de las concesiones portuarias⁴⁵.

El estado, en su rol de concedente, mantiene la facultad y el derecho de vigilar, inspeccionar y controlar la gestión, actividad, administración, locación e infraestructura que ejecuten los concesionarios.

⁴⁵ Decreto 101 de 2000. Artículo 6. Numeral 11.

a) Superintendencia de Puertos y Transporte

La actual Superintendencia de Puertos y Transporte nació como entidad pública el 10 de enero de 1991 a raíz de la liquidación de la Empresa Puertos de Colombia. Inicialmente se llamó Superintendencia General de Puertos y se proyectó con la misión de administrar, facilitar, promover e impulsar la actividad portuaria marítima y fluvial nacional mediante una adecuada planificación, regulación y control que fomentara el mejoramiento continuo de la competitividad del sector para el crecimiento del comercio exterior y la internacionalización de la economía colombiana.

Al iniciar su décimo año de actividades la Superintendencia General de Puertos se transforma en la Superintendencia de Puertos y Transporte y asume las funciones de inspección, vigilancia y control de todo el servicio público de transporte, encomendándosele la supervisión de todas sus modalidades: terrestre, aéreo, marítimo - fluvial y férreo, así como la de las infraestructuras entregadas en concesión⁴⁶.

⁴⁶http://www.supertransporte.gov.co/super/index.php?option=com_content&view=article&id=4&Itemid=28&lang=es.

El área misional de la Superintendencia de Puertos y Transporte encargada de ejercer en el país los procesos de prevención y control en las concesiones portuarias, marítimas y fluviales, y de realizar el seguimiento a los operadores portuarios y a las empresas que administran las concesiones y operan en ellas.

Dentro de sus principales funciones, necesarias para dar claridad sobre las entidades que intervienen en el proceso de concesión y en el desarrollo del contrato, encontramos:

- ✓ Inspeccionar, vigilar y controlar el estado de las infraestructuras portuarias, fluviales y marítimas, y de las empresas que realizan actividades en los puertos nacionales.

- ✓ Inspeccionar, vigilar y controlar la accesibilidad y la prestación eficiente y segura de los servicios portuarios en Colombia. Verificar la debida existencia, organización y administración de quienes prestan el servicio portuario en Colombia a nivel terrestre⁴⁷.

⁴⁷http://www.supertransporte.gov.co/super/index.php?option=com_content&view=article&id=180&Itemid=192&lang=es.

b) Ministerio de Transporte

El Ministerio de Transporte, como lo establece el Decreto 087 de 2011, es el organismo del Gobierno Nacional encargado de formular y adoptar las políticas, planes, programas, proyectos y regulación económica del transporte, el tránsito y la infraestructura, en los modos carretero, marítimo, fluvial, férreo y aéreo del país⁴⁸.

“**Artículo 2°.** Funciones. Corresponde al Ministerio de Transporte cumplir, además de las funciones que determina el artículo 59 de la Ley 489 de 1998, las siguientes:

- 2.1. Participar en la formulación de la política, planes y programas de desarrollo económico y social del país.
- 2.2. Formular las políticas del Gobierno Nacional en materia de transporte, tránsito y la infraestructura de los modos de su competencia.
- 2.3. Establecer la política del Gobierno Nacional para la directa, controlada y libre fijación de tarifas de transporte nacional e internacional en relación con los modos de su competencia, sin perjuicio de lo previsto en acuerdos y tratados de carácter internacional.
- 2.4. Formular la regulación técnica en materia de tránsito y transporte de los modos carretero, marítimo, fluvial y férreo.

⁴⁸ <https://www.mintransporte.gov.co/publicaciones.php?id=33>.

- 2.5. Formular la regulación económica en materia de tránsito, transporte e infraestructura para todos los modos de transporte.
- 2.6. Establecer las disposiciones que propendan por la integración y el fortalecimiento de los servicios de transporte.
- 2.7. Fijar y adoptar la política, planes y programas en materia de seguridad en los diferentes modos de transporte y de construcción y conservación de su infraestructura.
- 2.8. Establecer las políticas para el desarrollo de la infraestructura mediante sistemas como concesiones u otras modalidades de participación de capital privado o mixto.
- 2.9. Apoyar y prestar colaboración técnica a los organismos estatales en los planes y programas que requieran asistencia técnica en el área de la construcción de obras y de infraestructura física, con el fin de contribuir a la creación y mantenimiento de condiciones que propicien el bienestar y desarrollo comunitario.
- 2.10. Elaborar el proyecto del plan sectorial de transporte e infraestructura, en coordinación con el Departamento Nacional de Planeación y las entidades del sector y evaluar sus resultados.
- 2.11. Elaborar los planes modales de transporte y su infraestructura con el apoyo de las entidades ejecutoras, las entidades territoriales y la Dirección General Marítima, Dimar.
- 2.12. Coordinar, promover, vigilar y evaluar las políticas del Gobierno Nacional en materia de tránsito, transporte e infraestructura de los modos de su competencia.
- 2.13. Diseñar, coordinar y participar en programas de investigación y desarrollo científico, tecnológico y administrativo en las áreas de su competencia.

2.14. Impulsar en coordinación con los Ministerios competentes las negociaciones internacionales relacionadas con las materias de su competencia.

2.15. Orientar y coordinar conforme a lo establecido en el presente decreto y en las disposiciones vigentes, a las entidades adscritas y ejercer el control de tutela sobre las mismas.

2.16. Coordinar el Consejo Consultivo de Transporte y el Comité de Coordinación Permanente entre el Ministerio de Transporte y la Dirección General Marítima, Dimar.

2.17. Participar en los asuntos de su competencia, en las acciones orientadas por el Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres.

2.18. Las demás que le sean asignadas.

Parágrafo 1°. Exceptuase de la Infraestructura de Transporte, los faros, boyas y otros elementos de señalización para el transporte marítimo, sobre los cuales tiene competencia la Dirección General Marítima, Dimar.

Parágrafo 2°. El Instituto Nacional de Concesiones, INCO, y el Instituto Nacional de Vías en relación con lo de su competencia, para el desarrollo de las actividades del modo de Transporte marítimo, serán asesorados por la Dirección General Marítima, Dimar, en el área de su competencia.”⁴⁹

c) Agencia Nacional de Infraestructura

La ANI (Agencia Nacional de Infraestructura) es uno de los principales intervinientes en el proceso de otorgamiento del contrato de concesión portuaria, por lo cual debemos analizarla a fondo.

⁴⁹ Artículo 2 del decreto 087 del 17 de enero de 2011.

En el año 2003, el Gobierno Nacional, en el marco del Programa de Renovación de Administración Pública, determinó que la vinculación del capital privado en el desarrollo de la infraestructura de transporte requería de capacidades especializadas de estructuración y administración de contratos por parte del Estado, así como las condiciones para propiciar el desarrollo e institucionalización de las mismas; por lo tanto, encontró necesario y conveniente reunir en una sola entidad y responsabilidades de la gestión para la estructuración, planeación, contratación, ejecución y administración de los contratos de concesión e infraestructura de transporte y en general de vinculación de capital privado al sector transporte, como una medida para proteger el patrimonio de la Nación y en consecuencia, racionalizar el funcionamiento de la función pública y garantizar la sostenibilidad financiera de la Nación. Como resultado se ordenó la liquidación de la Empresa Colombiana de Vías Férreas y Ferrovías y la reestructuración de otras entidades del sector transporte, y se ordenó la creación del Instituto Nacional de Concesiones –INCO- mediante el decreto 1800 del 26 de junio de 2003.

Ocho años después de su creación, la experiencia mostró un resultado no satisfactorio del todo. Desde su creación el INCO enfrentó problemas sistémicos de diversa índole como dificultades en la

determinación de proyectos a ejecutar, debilidades en el mercado de capitales, fallas de gestión debido a insuficiencias estructurales (carencia de recursos idóneos) o incapacidades propias de gestión imputables a la entidad (administración deficiente).

Por otro lado desde 2010 el Gobierno del Presidente Santos impulsó de manera importante una política de atracción de la inversión privada, como mecanismo idóneo y eficiente para el desarrollo de infraestructura pública (incluyendo la de transporte, en cuando aprovecha la mayor capacidad de inversión y gestión del sector privado, con la finalidad de que los recursos públicos puedan ser prioritariamente invertidos en aquellos sectores en los que no hay incentivos comerciales para la participación privada.

En las circunstancias en que se encontraba el INCO no contaba con las condiciones institucionales y organizacionales necesarias para liderar grandes cambios en la infraestructura del país por razones relacionadas con el dimensionamiento y herramientas con las con las que fue proyectada la entidad. En consecuencia, el desarrollo de nuevos esquemas de asociación público y privada y la superación de las necesidades del país en materia de infraestructura, exigían un replanteamiento del diseño institucional que desembocó en la

transformación del Instituto Nacional de Concesiones en la Agencia Nacional de Infraestructura.

El requiere contar con una entidad modelo en la estructuración y gestión de proyectos de infraestructura con participación privada, orientada en los principios de transparencia y protección del patrimonio público, gobernabilidad, independencia y autonomía técnica y altos estándares éticos, respaldados en procesos eficientes y un capital humano con las más altas capacidades.

El proceso de transformación institucional fijó los siguientes objetivos específicos: a) autonomía técnica e implementación de los altos estándares de gobierno corporativo; b) vinculación y conservación de capital humano competente, con incentivos adecuados; c) fortalecimiento de procesos misionales; y d) establecimiento de sistemas y herramientas de gestión efectivas.

Como resultado del procesos de transformación institucional, formalizado mediante decreto 4165 del 2001, se modificó la naturaleza jurídica y la denominación del Instituto Nacional de Concesiones por la Agencia Nacional de Infraestructura, Agencia Nacional Estatal de Naturaleza Especial del sector descentralizado de la Rama Ejecutiva

del Orden Nacional, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa, financiera y técnica, adscrita al Ministerio de Transporte, se robustecieron sus funciones y se ajustó su estructura organizacional. Además, mediante el decreto 665 del 2012 se creó la planta de personal de la agencia⁵⁰.

La Agencia Nacional de Infraestructura, tendrá por objeto planear, coordinar, estructurar, contratar, ejecutar, administrar y evaluar proyectos de concesiones y otras formas de Asociación Público Privada –APP-, para el diseño, construcción, mantenimiento, operación, administración y/o explotación de la infraestructura pública de transporte en todos sus modos y de los servicios conexos o relacionados y el desarrollo de proyectos de asociación público privada para otro tipo de infraestructura pública cuando así lo determine expresamente el Gobierno Nacional respecto de infraestructuras semejantes a las enunciadas en este artículo. Dentro del respeto a las normas que regulan la distribución de funciones y competencias y su asignación⁵¹.

⁵⁰ <http://www.ani.gov.co/reforma-institucional/historia>.

⁵¹ <http://www.ani.gov.co/informacion-de-la-ani/quienes-somos>.

“ARTICULO 4. FUNCIONES GENERALES. Como consecuencia del cambio de naturaleza, son funciones generales de la Agencia Nacional de Infraestructura:

1. Identificar, evaluar la viabilidad y proponer iniciativas de concesión u otras formas de Asociación Público Privada para el desarrollo de la infraestructura de transporte y de los servicios conexos o relacionados.
2. Planear y elaborar la estructuración, contratación y ejecución de los proyectos de concesión u otras formas de Asociación Público Privada para el diseño, construcción, mantenimiento, operación, administración y/o explotación de la infraestructura pública y de los servicios conexos o relacionados, que hayan sido previamente identificados por el Ministerio de Transporte o asignados por el Gobierno Nacional.
3. Crear y administrar un banco de proyectos de infraestructura de transporte que sean susceptibles de desarrollarse mediante concesión u otras formas de Asociación Público Privada.
4. Definir metodologías y procedimientos en las etapas de planeación, pre-adjudicación, adjudicación, post-adjudicación y evaluación de proyectos de concesión u otras formas de Asociación Público Privada a su cargo.
5. Elaborar los estudios para definir los peajes, tasas, tarifas, contribución de valorización y otras modalidades de retribución por el diseño, construcción, operación, explotación, mantenimiento o rehabilitación de la infraestructura relacionada con los proyectos de concesión u otras formas de Asociación Público Privada a su cargo. “⁵².

⁵² Decreto 4165 de 2011. Artículo 4.

3.3.1.2 Concesionario

Dentro de los sujetos intervinientes en el proceso de concesión y en el mismo contrato, encontramos que el concesionario juega un papel primordial ya que es una figura compleja que conlleva responsabilidades y facultades que implican en si el desarrollo del contrato y la utilización exclusiva de bienes de uso público, siendo estas entidades privadas.

El concesionario, en los contratos de concesión portuaria, es aquel que se compromete a prestar, administrar, explotar los ser vicios y recursos que brinda el estado para las actividades portuarias; playas, terrenos de bajamar y zonas contiguas, como los mencionamos anteriormente.

“Los incisos I y II del artículo 6 de la Ley 1 de 1991⁵³, establecen la posibilidad de que las “*sociedades portuarias*”, puedan ser titulares de concesiones portuarias. Estas se comprenden como aquellas agrupaciones de personas que tienen la naturaleza jurídica de anónimas, se constituyan con capital público, privado o mixto, y diferencien como objeto social, la

⁵³ ART 6 LEY 1 DE 1991:” Concesionarios. Sólo las sociedades portuarias podrán ser titulares de concesiones portuarias. Todas las sociedades portuarias, oficiales, particulares o mi requieren de una concesión para ocupar y usar en sus actividad playas y las zonas de bajamar y zonas accesorias de aquéllas o éstas. ”

inversión en construcción y mantenimiento de puertos, así como su administración, (art.5.2 Ley 1 de 1991⁵⁴)”⁵⁵.

La ley 1era del 91 en su artículo 5to. Inc. 20. nos explica que las sociedades portuarias son sociedades anónimas constituidas ya sea, con capital privado, público o mixto, con el objetivo de invertir, construir y mantener los puertos y su administración. Las sociedades portuarias pueden también prestar servicios de cargue y descargue, de almacenamiento en puertos y otros servicios directamente relacionados con la actividad portuaria⁵⁶.

⁵⁴ ART.5.2 LEY 1 DE 1991: “La concesión portuaria es un contrato administrativo en virtud del cual la Nación, por intermedio de la Superintendencia General de Puertos, permite que una sociedad portuaria ocupe y utilice en forma temporal y exclusiva las playas, terrenos de bajamar y zonas accesorias a aquéllas o éstos, para la construcción y operación de un puerto a cambio de una contraprestación económica a favor de la Nación, y de los municipios o distritos donde operen los puertos. “

⁵⁵ “¿LA CONCESIÓN PORTUARIA, COMO UNA MODALIDAD DE PRIVATIZACIÓN?” Profesor Investigador José Hernán Muriel-Ciceri, Revista Pensamiento Jurídico N.30, Bogotá, 2011, Pág.345.

⁵⁶ CONSEJO DE ESTADO, SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL Consejero ponente (E): Enrique José Arboleda Perdomo Rad. No. 1849 Referencia: Concesiones Portuarias. Límites a la modificación del objeto contratado. Ahora bien, señala también la exposición de motivos del proyecto que “las sociedades portuarias deben ser sociedades anónimas y deben caracterizarse porque su objeto típico consiste en la construcción mantenimiento y administración de puertos. Podrán, sin embargo, prestar también, directamente o por contratos con terceros, otros servicios, típicos de los operadores portuarios y relacionados directamente con los puertos. Las sociedades portuarias se constituyen para explotar una concesión portuaria; sólo ellas pueden recibir tal tipo de concesión; y todas ellas requieren una concesión así su capital sea público.

a) Asociación Público – Privada (APP)

Las asociaciones público privadas fueron creadas por la Ley 1508 del 2012⁵⁷, creadas para facilitar la inversión de capital privado, se conforman mediante un contrato entre una entidad pública y una persona natural o jurídica privada con el fin de prestar un servicio o administrar bienes públicos.⁵⁸ Es decir, dichas asociaciones fueron creadas por el estado para fomentar la entrada del capital privado a las inversiones públicas para mejorar los niveles de competitividad del país frente a los estándares internacionales requeridos por los tratados de libre comercio firmados⁵⁹.

Los plazos para la ejecución de proyectos por parte de las APPs son de 30 años incluyendo las prórrogas⁶⁰.

⁵⁷ LEY 1508 DEL 2012 "Por la cual se establece el régimen jurídico de las Asociaciones Público Privadas, dictan normas orgánicas de presupuesto y se dictan otras disposiciones. "

⁵⁸ LEY 1508 DEL 2012 ART. 1: " Definición. Las Asociaciones Público Privadas son un instrumento de vinculación de Capital privado, que se materializan en un contrato entre una entidad estatal y una persona natural o jurídica de derecho privado, para la provisión de bienes pública y de sus servicios relacionados, que involucra la retención y transferencia, riesgos entre las partes y mecanismos de pago, relacionados con la disponibilidad '[el nivel de servicio de la infraestructura y/o servicio."

⁵⁹http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/adminverblobawa?tabla=T_NORMA_ARCHIVO&p_NORMFIL_ID=2955&f_NORMFIL_FILE=X&inputfileext=NORMFIL_FILENAME.

⁶⁰ LEY 1508 DEL 2012 ART 6° : "Plazo de los contratos para proyectos de asociación público privada. Los contratos para la ejecución de proyectos de asociación público privada, tendrán un plazo máximo de treinta (30) años, incluidas prórrogas.

6.1 Cuando de la estructuración financiera, y antes del proceso de selección, resulta que el proyecto tendrá un plazo de ejecución superior al previsto en el inciso anterior, podrán celebrarse contratos de asociación público privadas siempre que cuente con el concepto previo favorable del Consejo Nacional de Política Económica y Social, CONPES."

3.3.2 Término del contrato

El artículo 8 de la ley 1 de 1991 establece que las concesiones portuarias tendrán como plazo de ejecución un término de 20 años que serán prorrogables por el mismo tiempo sucesivamente⁶¹. La ley le brinda la facultad potestativa al Estado de poder estipular un término mayor cuando este considere que la sociedad portuaria lo requiere con el fin de redimir el valor de la totalidad de la inversión, entre otros supuestos.

El decreto 345 de 1992⁶² reglamentó el art. 8 de la Ley 1ra en cuanto a que el termino inicial de las concesiones puede ser superior a los 20 años, cuando el estado lo considere necesario para que el concesionario recupere la inversión de capital hecha en el proyecto, y no mayor de 30 años, limitando así la discrecionalidad del estado.

Mediante su intervención, en la sentencia C-068 de 2009, la Superintendencia de Puertos y Transportes nos indica:

⁶¹ LEY 1 DE 1991 ART. 8: “Plazo y reversión. El plazo de las concesiones será de veinte años por regla general. Las concesiones serán prorrogables por períodos hasta de 20 años más y sucesivamente. Pero excepcionalmente podrá ser mayor, a juicio del Gobierno, si fuere necesario para que en condiciones razonables de operación, las sociedades portuarias recuperen el valor de las inversiones hechas, o para estimularlas a prestar servicio al público en sus puertos.”

“De esta manera está plenamente justificada también la posibilidad de otorgamiento de nuevas concesiones o prórrogas con un plazo mayor a los veinte (20) años, siempre y cuando ello sea excepcional y tenga como única finalidad la necesidad de establecer condiciones razonables de operación, a fin de que las sociedades portuarias recuperen el valor de las inversiones hechas, o para estimularlas a prestar el servicio al público en sus puertos, tal como expresamente lo determina la citada norma”⁶³.

De la misma forma argumenta el Ministerio del Transporte:

“Observa que la naturaleza técnica de la concesión, el concepto de puerto y la infraestructura implementada para asegurar niveles óptimos de operación exige plazos superiores a los veinte (20) años para que se conviertan en polos de desarrollo nacional y regional, en manos de titulares capacitados, que cumplan características específicas y especiales, con propósitos de sostenibilidad, como indicadores de continuación en la concreción de efectos

⁶³ Sentencia C068 del 2009; Intervención de la Superintendencia de Puertos y Transportes: “...La posibilidad de otorgar nuevas concesiones o de prorrogarlas por un plazo mayor a los veinte (20) años se establece para que las Sociedades Portuarias a las que se otorguen concesiones se comprometan con la inversión en nuevas instalaciones portuarias que faciliten el crecimiento del comercio exterior colombiano y reduzcan el impacto de los costos portuarios, generando mejores condiciones de competitividad de los productos colombianos en los mercados internacionales y mejoras en la tecnología portuaria. La posibilidad de otorgar nuevas concesiones o de prorrogarlas con un plazo mayor a los veinte (20) años se prevé de manera excepcional cuando sea necesario para que en condiciones razonables de operación las sociedades portuarias puedan recuperar el valor de las inversiones hechas, o cuando las estimule a prestar servicio público en sus puertos, tal y como expresamente lo determina la citada norma. Ello desvirtúa que el plazo establecido en la norma demandada sea indefinido o desproporcionado...”

verdaderamente dinámicos de la economía nacional, que no pueden ser pensados desde una perspectiva de corto plazo.

Ello no implica, sin embargo, que se trate de un monopolio que discrimine o impida la participación de otros sectores sociales, productivos, técnicos y tecnológicos, sino que conlleva una cadena productiva que vincula a otros actores y garantiza el cumplimiento de planes de desarrollo económico y social.”

Podemos observar entonces que el estado garantiza al concesionario la rentabilidad de su inversión para que este desarrolle, dentro del plazo estipulado y bajo la vigilancia y control de las entidades competentes, las actividades que le son concedidas en el contrato.

3.4 PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

Los contratos de concesión inician su existencia en el procedimiento administrativo mediante el cual se gestionan los elementos y sujetos a estipular.

El procedimiento administrativo del contrato de concesión como anteriormente lo explicamos, se tramita ya sea por tramite oficioso o iniciativa

privada, en un término promedio de 2 años de ante la ANI (Agencia Nacional de Infraestructura), por medio del lleno de requisitos establecidos en las leyes 1ª de 1991⁶⁴, 320 de 2013⁶⁵, 4735 de 2008⁶⁶ y 433 de 2010⁶⁷.

3.4.1. Proyecto de iniciativa privada

Los proyectos por iniciativa privada son aquellos que nacen de la intención de la inversión o el capital del sector privado hacia el uso, goce, administración y exclusividad de los bienes de uso público que se encuentran en cabeza del estado, como lo son las playas, zonas de bajamar y zonas accesorias con el fin de ejecutar, construir, mantener y explotar una actividad marítima para el desarrollo de actividades portuarias⁶⁸.

Inicialmente el interesado deberá hacer dos publicaciones donde se vea manifiesta su intención de solicitar la concesión sobre bienes de uso público

⁶⁴ LEY 1 DE 1990 ART. 9: “. Petición de concesión. Las personas que deseen que se otorgue una concesión portuaria, harán la petición respectiva a la Superintendencia General de Puertos... “

⁶⁵ LEY 320 DE 2013: “Por el cual se reglamentan las garantías para actividades portuarias en áreas marítimas y fluviales y se dictan otras disposiciones.”

⁶⁶ LEY 4735 de 2008: “Por medio del cual se reglamenta el trámite de solicitud de concesiones para el desarrollo de actividades portuarias, previstas en la Ley 1ª de 1991 y en la Ley 1242 de 2008.”

⁶⁷ LEY 433 de 2010: “Por el cual se aclara, adiciona y modifica parcialmente el Decreto 4735 de 2009”

⁶⁸ LEY 4735 de 2009 ART. 6 inc.1: “°. *Iniciativa*. El trámite administrativo para el otorgamiento de concesiones portuarias, embarcaderos, autorizaciones temporales y homologaciones, podrá iniciarse: .. A solicitud de quienes ejerciten el derecho de petición en interés particular.”

para actividades portuarias en dos periódicos de circulación nacional, una diez días después de la anterior. Dichos avisos deben ser certificados por el periódico que realizó la publicación y deben contener la información de los numerales 2,3 y 4 del artículo 9° de la Ley 1ª de 1991.

Luego de esto, particular interesado debe presentar un derecho de petición ante la ANI reuniendo los siguientes requisitos:

- a) Acreditar la existencia y representación legal del peticionario, si se trata de una persona jurídica. El peticionario no tiene que ser una sociedad portuaria, pero en caso de no serlo, manifestará su intención de concurrir a formar la sociedad, y acompañará documentos en donde conste la intención de los otros socios eventuales, con indicación de los aportes respectivos.
- b) Precisar la ubicación, linderos y extensión del terreno que se pretende ocupar con las construcciones y las zonas adyacentes de servicio.
- c) Describir en forma general el proyecto, señalando sus especificaciones técnicas, principales modalidades de operación, y los volúmenes y clase de carga a que se destinará.

- d) Informar si se prestarán o no servicios al público en general⁶⁹.

- e) Presentar estudios preliminares sobre el impacto ambiental del puerto que se desea construir y comprometerse a realizar estudios detallados si se le aprueba la concesión, y adoptar las medidas de preservación que se le impongan.⁷⁰

- f) Garantizar en los términos que establezca el reglamento, que en caso de obtener la concesión, se constituirá una sociedad portuaria y que todas las obras necesarias para el cabal funcionamiento del puerto se iniciarán y terminarán en un plazo preciso.

⁶⁹ Ley 1ra de 1991: "ARTICULO 5º. Definiciones. Para la correcta interpretación y aplicación de esta ley se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:

...5.14. Puerto de servicio privado. Es aquel en donde sólo se prestan servicios a empresas vinculadas jurídica o económicamente con la sociedad portuaria propietaria de la infraestructura

5.15. Puerto de servicio público. Es aquel en donde se prestan servicios a todos quienes están dispuestos a someterse a las tarifas y condiciones de operaciones..."

⁷⁰ Corte Constitucional. Sentencia No. C-526 /94 Magistrado ponente Antonio Barrera Carboneil. Al respecto anota: "Hecha una confrontación entre las normas demandadas y las disposiciones de la Ley 99 de 1993, antes relacionadas, se llega a la conclusión de que la materia relativa a la declaración de impacto ambiental fue regulada dentro de un conjunto normativo sistemático que contiene el diseño de una política global en materia de preservación y conservación del ambiente y de los recursos naturales renovables, la cual ejecutada, a través del Ministerio del Medio Ambiente, las Corporaciones Autónomas Regionales y demás autoridades a quienes se les ha confiado la ejecución de dicha política. Por lo tanto, el fragmento normativo acusado, esto es el aparte 9.5 del artículo 9 de la Ley la. de 1991, resulta incompatible con las disposiciones de dicha consiguiente, se encuentra derogado, como se decidió en la sentencia C-474 de octubre 27 de 1994 (M.P. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz)".

- g) El plazo se establecerá teniendo en cuenta, entre otros factores, la posibilidad jurídica y práctica de disponer de los terrenos necesarios para hacer efectiva la concesión.
- h) Indicar el plazo para el que se desea la concesión.
- i) Acreditar que los datos a que se refieren los numerales b), c) y d) así como el sentido general de la solicitud han sido publicados en dos días distintos, con intervalos de diez días entre cada publicación, en dos periódicos de circulación nacional para que los terceros que tengan interés en la concesión, o que puedan ser afectados por ella, expresen sus opiniones y hagan valer sus derechos⁷¹.

⁷¹ Sentencia del seis de agosto de 1993. Consejero ponente Yesid Rojas Serrano. Acción de nulidad contra la Circular 004 del 11 de septiembre de 1992: "La Superintendencia General de Puertos, al fijar un intervalo mínimo de (10) días hábiles, está, a primera vista, sobrepasando y entrando en abierta violación del Artículo 9o. numeral 9.8 de la Ley 01 de 1991, el artículo 7, literal c) del Decreto 838 de y el artículo 84 de la Constitución Nacional al exigir requisitos adicionales a una actividad que ya está reglamentada legalmente. Tanto la Ley 01 de 1991 en su artículo 9 numeral 9.8, como el Decreto 838 de 1992 en el artículo 7 literal c), son suficientemente claros en lo que se refiere a la reglamentación en la publicación de las solicitudes de concesiones portuarias. No requieren, por tanto, de explicaciones exegéticas por parte de las autoridades encargadas de hacerlas cumplir... La Circular No. 004 modificó y complementó esas disposiciones en dos puntos esencialmente: estableció, motu proprio, un intervalo máximo de veinte días hábiles entre las publicaciones que allí se exigen. Y decidió que las fechas de los primeros avisos y de los segundos avisos no podían ser las mismas, respectivamente, y que por lo tanto las publicaciones se debían hacer en cuatro fechas distintas... Con las disposiciones que se acaban de relacionar, el autor firmante de la circular acusada infringió no sólo las normas superiores que a la postre modifica, sino también el artículo 84 de la Constitución Nacional..."

Adicionalmente, la solicitud también deberá constar del lleno de los requisitos del artículo 9 del decreto 4537 de 2009:

1) Documentos mínimos del Estudio Técnico de la Solicitud:

- a) Planos georreferenciados a escala 1:500, donde se identifiquen las zonas de uso público, las zonas públicas adyacentes y la infraestructura si la hubiere. La georreferencia debe hacerse a partir de puntos geodésicos o topográficos de la red MAGNA-SIRGAS, los cuales se encuentran materializados a través del territorio nacional, utilizando para tal fin las coordenadas suministradas por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi.
- b) Un estudio de batimetría y los planos de esta sobre las zonas de maniobras respectivas tales como dársenas, profundidad de zona de atraque, y canal de acceso.
- c) Diseños conceptuales que contengan planos de áreas de los muelles, bodegas y patios; planos estructurales, procesos constructivos de los muelles, patios, bodegas y en general de toda la infraestructura portuaria que va a construir. Todos estos planos deben elaborarse a escala 1:500.

2) Documentos sobre la descripción general del proyecto.

El estudio debe indicar el tipo de puerto que se va a construir, si es multipropósito o especializado en algún tipo de carga, cuál es el volumen de carga que va a movilizar y sus proyecciones, si el servicio será público o privado, presentando una propuesta sobre las tarifas de servicios.

3) Documentos mínimos del Estudio Financiero de la solicitud

- a) Presentar un flujo caja en dólares de los Estados Unidos de América, en medio físico y magnético, debidamente formulado, donde se incluyan ingresos, egresos e inversiones.

- b) Rubro de Ingresos: El rubro de ingresos debe desagregarse así: tipo de carga a movilizar, volúmenes por tipo de carga a movilizar, tarifas por el uso de instalaciones a la carga y al operador, muellaje, almacenaje y otros ingresos portuarios, número de naves a atracar y sus características, porcentaje de carga a almacenar y tiempo de almacenaje discriminado en horas o días dependiendo del modelo a presentar y tiempo libre de almacenaje.

- c) Rubro de Egresos: El rubro de egresos debe contener los costos y gastos propios de un proyecto portuario discriminando cada uno de ellos.
- d) Rubro de Inversiones. El rubro de inversiones debe tener un cronograma detallado con su ejecución a través del tiempo, donde se describan los capítulos de inversión con sus correspondientes ítems, es decir, debe especificar cuáles son obras de infraestructura portuaria y cuáles son obras marinas, así como el suministro e instalación de equipos. Además se incluirá el anexo especial que contenga las especificaciones técnicas.
- e) Para observar la coherencia del modelo se debe entregar con la petición un escenario macroeconómico con las variables que se estiman puedan influir en el mismo, por ejemplo inflación interna, inflación externa, devaluación de largo plazo, TRM (Tasa Representativa del Mercado) fin de año y promedio, PIB (Producto Interno Bruto), entre otros.
- a) Ante la presentación de la solicitud con el incumplimiento de alguno de los requisitos o ante la falta de cualquier documento, de los anteriormente expuestos, la institución encargada realizará un único

requerimiento escrito, que suspende los términos estipulados para el análisis y decisión de la solicitud para que el interesado para que subsane las falencias de la radicación.⁷²

El peticionario contará con Dos (2) meses contados a partir del Quinto (5) día hábil contado a partir del envío de la solicitud, si este no hace el saneamiento requerido se ordenará el archivo del expediente mediante un acto administrativo motivado.

Los terceros que acrediten algún interés en la solicitud pueden oponerse o presentar una petición alternativa dentro de los dos (2) meses siguientes a la última publicación cumpliendo los mismos requerimientos exigidos para la solicitud inicial.

Pasado el término se abrirán en audiencia pública los expedientes con los datos confidenciales en presencia de todos los interesados y

⁷² **CONSEJO DE ESTADO**, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Consejera Ponente: MARÍA ELIZABETH GARCÍA GONZÁLEZ Exp No. 2010-01958-01 Actora: SOCIEDAD PORTUARIA DELTA DEL RIO DAGUA S.A. **ACCIÓN DE TUTELA:** “Por otra parte, se advierte que el artículo 10 del Decreto 4735 de 2009 establece que cuando la petición de concesión portuaria se presenta en forma incompleta, ésta puede sanearse por el interesado, para lo cual la entidad competente (INCO), lo requerirá **“por una sola vez”** para que subsane la deficiencia. De lo cual se deduce que, ante una solicitud incompleta, el INCO debe señalar claramente cuáles son sus deficiencias, pues la ley solo le da una oportunidad para tal efecto.”

citando al Alcalde del Municipio o Distrito donde se pretenda desarrollar el proyecto, el Gerente General del Instituto de Desarrollo de los Recursos Renovables, a las entidades que tengan la función especial de velar por el medio ambiente en la respectiva región; al Gerente General de la Corporación Nacional de Turismo de Colombia; al Director General de la Dirección General Marítima del Ministerio de Defensa Nacional; y al Director General de Aduanas del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, cada uno con un plazo de veinte (20) días para emitir un concepto sobre las solicitudes. Dichos conceptos no son de obligatorio cumplimiento por parte de la entidad encargada de la decisión⁷³.

En caso tal que la petición vaya en contra a la ley y al Plan de Expansión Portuaria, y se verificara que esta tendrá un impacto

⁷³ Sentencia No. C-071-94 Demanda de inconstitucionalidad de los artículos 10 (parcial) y 12 (parcial) de la Ley la De 1991. Magistrado ponente: Alejandro Martínez Caballero. "... En primer lugar, en cuanto a la coordinación, en la norma objeto de estudio se establece claramente una articulación interinstitucional, al contrario de lo que afirma el demandante... En segundo lugar, en cuanto a la eficiencia es preciso constatar que de acogerse los argumentos del actor respecto de la inconstitucionalidad de la frase que autoriza continuar el procedimiento sin los informes que no se alleguen en su oportunidad, se podría poner en peligro el resultado buscado: la concesión. Ello por cuanto si algunas de las agencias intervinientes no remite nunca el informe respectivo, el proceso de adjudicación de la concesión de un puerto se dilataría al infinito y por esa vía el Estado social de derecho no podría cumplir sus fines esenciales de orden económico y social. En tercer lugar, el principio de celeridad apunta en este caso, como en el punto anterior, a advertir que una espera desmesurada -en términos de meses o años- de los informes solicitados que aún no se remiten al Superintendente implicaría una violación del principio de celeridad de la actuación administrativa...".

negativo ambiental o no se contemplen las obras necesarias para prevenirlo, la actividad resulte contraria a las disposiciones vigentes que regulen la actividad, prosperaren las oposiciones propuestas, la entidad encargada deberá rechazar la solicitud de concesión mediante un acto administrativo motivado que se notificará a todos los intervinientes dentro del proceso.

Después de culminado el procedimiento, la entidad encabeza de la concesión expedirá, en los cinco (5) meses siguientes a la fecha de presentación de la solicitud de concesión, una resolución⁷⁴ estipulando los términos en los cuales se otorgará la concesión; los plazos, las contraprestaciones, las cauciones y demás circunstancias de conservación sanitaria y ambiental e indicando el análisis de la petición y todos los documentos anexados con esta, las solicitudes de oposición y propuestas alternas presentadas con los respectivos conceptos

⁷⁴ LEY 1 DE 1991 **ART. 14º.** "Otorgamiento **formal de la concesión.** La concesión se otorgará por medio de resolución motivada a la sociedad anunciada por el solicitante favorecido. En la resolución se indicarán con toda exactitud los límites, las características físicas y las condiciones especiales de operación del puerto que se autoriza.

Si los autorizados no cumplen en los plazos previstos los requisitos necesarios para que se otorgue formalmente la concesión, caducará todo derecho a ella. Si hay motivos graves que lo justifiquen, debidamente calificados por el Superintendente General de Puertos, se aceptará que otras personas tomen en la sociedad que va a recibir la concesión el lugar de alguno de los socios anunciados en la solicitud, pero no se admitirán reducciones en el capital ofrecido."

emitidos por las autoridades correspondientes. Dicha resolución se deberá notificar a todas las entidades intervinientes en el proceso.

Cualquier entidad de las mencionadas en art. 10 de la ley 1ª de 1991: “... Alcalde del Municipio o Distrito donde se pretenda desarrollar el proyecto, el Gerente General del Instituto de Desarrollo de los Recursos Renovables, a las entidades que tengan la función especial de velar por el medio ambiente en la respectiva región; al Gerente General de la Corporación Nacional de Turismo de Colombia; al Director General de la Dirección General Marítima del Ministerio de Defensa Nacional; y al Director General de Aduanas del Ministerio de Hacienda y Crédito Público”, podrá realizar la oposición a ella dentro de los 10 días siguientes a su expedición, por medio de un escrito dirigido a la entidad concedente exponiendo los motivos ya sean legales o de conveniencia en concordancia con el Art. 11 de la Ley 1ª de 1991⁷⁵.

⁷⁵ LEY 1ª DE 1991 ART 11º.” **Negativa de la concesión.** En el evento de que la petición original y las alternativas resulten contrarias a la ley, al plan de expansión portuaria, o que tengan un impacto ambiental adverso o puedan causar un daño ecológico, u ofrezcan inconvenientes que no puedan ser remediados, así lo manifestará la Superintendencia General de Puertos, en acto motivado en forma precisa que se notificará a quienes hubieren intervenido en la actuación.”

La autoridad encargada deberá consultar con las demás autoridades y en los treinta (30) días siguientes enviara al CONPES⁷⁶ (Consejo Nacional De Política Económica y Social) una evaluación de la oposición para que este decida por medio de una resolución sobre si se debe o no continuar con el procedimiento, estableciendo, de ser necesario, los términos de la concesión ofrecida.

Si una vez emitida la resolución del CONPES es resuelta de forma positiva, la entidad concedente brindara al solicitante que presente una propuesta que se adapte al proyecto aprobado, acogándose a los términos de la concesión.

El solicitante tendrá un tiempo de diez (10) días siguientes a la comunicación de los términos para manifestar la aceptación de los mismos, de no hacerlo se presume su rechazo y pasara a ser ofrecido a los demás solicitantes, uno a uno en orden de la conveniencia de sus

⁷⁶ El Consejo Nacional de Política Económica y Social — Conpes — fue creado por la Ley 19 de 1958. Ésta es la máxima autoridad nacional de planeación y se desempeña como organismo asesor del Gobierno en todos los aspectos relacionados con el desarrollo económico y social del país. Para lograrlo, coordina y orienta a los organismos encargados de la dirección económica y social en el Gobierno, a través del estudio y aprobación de documentos sobre el desarrollo de políticas generales que son presentados en sesión. El Departamento Nacional de Planeación desempeña las funciones de Secretaría Ejecutiva del Conpes y Conpes Social, y por lo tanto es la entidad encargada de coordinar y presentar todos los documentos para discutir en sesión. (<https://www.dnp.gov.co/CONPES.aspx>).

propuestas hasta que uno la acepte o todos la hayan rechazado, caso en el cual termina el proceso administrativo.

3.4.2. Proyecto de Iniciativa Pública

Los proyectos de iniciativa privada, también llamados de oferta oficiosa, son aquellos mediante los cuales la autoridad competente realiza el ofrecimiento de una concesión portuaria, previa consulta de autoridades competentes⁷⁷.

El trámite inicia con la remisión del proyecto de la oferta y los datos generales de la propuesta a las autoridades competentes, mencionadas anteriormente y en el art. 13 de la ley 1ª de 1991 “Alcalde del Municipio o Distrito donde se pretenda desarrollar el proyecto, el Gerente General del Instituto de Desarrollo de los Recursos Renovables, a las entidades que tengan la función especial de velar por el medio ambiente en la respectiva región; al Gerente General de la Corporación Nacional de Turismo de Colombia; al Director General de la Dirección General Marítima del Ministerio de Defensa Nacional; y al Director General de Aduanas del Ministerio de Hacienda y Crédito Público”, con un plazo no mayor a veinte (20) días hábiles para que den su concepto.

⁷⁷ “En la Ley 1508 el proyecto puede iniciarse por iniciativa de una entidad pública. En la Ley 1 de 1991 a este mecanismo se le denomina “oferta oficiosa” de un puerto. Es útil resaltar que en la Ley 1 no se hace una exigencia grande de estudios previos a la entidad estatal antes de iniciar un proyecto por “oferta oficiosa”. En cambio, los proyectos de iniciativa pública en la Ley 1508 están sujetos a numerosos estudios y análisis previos enumerados en el artículo 11 de la mencionada Ley.” DERECHO PORTUARIO COLOMBIANO. *Oscar Gutiérrez Herrán*, Bogotá, 2012 Pág. 45.

Durante este término la entidad competente realizará las modificaciones que sean necesarias, y luego de vencido el plazo la concedente expedirá una resolución de la oferta de la concesión, la cual deberá constar de:

- La descripción general de las condiciones de la concesión, su duración, ubicación del puerto a desarrollar, clase y tipo de puerto, bienes y volúmenes de carga, así como las contraprestaciones que se pagarán y los criterios de selección.
- La indicación de que quienes estén interesados en formular propuestas, constituyan garantía de constitución de la Sociedad Portuaria o de la obligación de acreditar las condiciones previstas en el artículo 5° del decreto 4735 de 2009⁷⁸ y de la realización de las obras proyectadas.

⁷⁸ **Decreto 4735 de 2009** “ART 5°. para actividades conexas o complementarias. Podrán otorgarse concesiones a las sociedades portuarias y a las sociedades que necesiten de una zona de uso público como actividad conexas o complementaria, dentro de su cadena productiva.”

- La orden de realizar las publicaciones de la resolución, en la forma prevista en el inciso 1° del artículo 13 de la Ley 1ª de 1991.⁷⁹
- La fijación de los plazos para recibir los sobres que contengan las propuestas.
- La orden para que al día siguiente de la expedición de la providencia se comuniquen la misma a las autoridades competentes y a las personas que tengan derechos reales sobre los predios de propiedad privada necesarios para otorgar la concesión ofrecida.
- La citación a las autoridades competentes, a los titulares de derechos reales y a los proponentes, al acto público en el cual se abrirán los sobres y se leerán las oposiciones si las hubo. Este acto debe realizarse un mes después de la última publicación prevista en el artículo 13 de la Ley 1ª de 1991.

⁷⁹ **Ley 1ª de 1991 “ART 13º.** El Superintendente General de Puertos, de oficio puede ofrecer al público una concesión portuaria, previa consulta de las autoridades a las que se refiere el inciso segundo del artículo 10. Para ello publicará en dos diarios de circulación nacional, en dos días diferentes, con intervalos no mayores de 5 días entre cada publicación, los términos mínimos en los que estaría dispuesta a otorgar la concesión, y los requisitos que deban llenar y las garantías que deban constituir los interesados en recibirla. Una vez publicados los términos de la concesión, no será posible modificar los avalúos catastrales de los predios a los que ella se refiera. Si alguna de las autoridades a las que alude el inciso segundo del artículo 10 no está conforme con las condiciones propuestas, podrá formular una oposición, que se tramitará y decidirá en la forma prevista en el artículo anterior.

Las propuestas se mantendrán en secreto hasta el día en que haya de comenzar la evaluación de todas. Si no hay oposición de las autoridades o de terceros que deba ser atendida, el Superintendente General de Puertos otorgará la concesión al proponente cuya propuesta satisfaga mejor el conjunto de los objetivos y criterios de esta ley.”

- La orden de informar a las autoridades competentes la prohibición de modificar los avalúos catastrales de los predios a los que se refiere la concesión.
- La oferta de concesión se publicará en dos (2) diarios de circulación nacional como lo dispone el artículo 13 de la Ley 1ª de 1991.

Una vez cerrada la convocatoria y recibida las propuestas Presentadas las propuestas en la fecha prevista en la convocatoria y realizada la evaluación de estas, la entidad competente otorgará la concesión mediante resolución motivada, con base en los criterios y condiciones señalados en la convocatoria. Si alguna de las autoridades no está de acuerdo con la resolución de otorgamiento de la concesión deberá oponerse por escrito dentro de los diez (10) días siguientes a la emisión del acto.

La entidad concedente consultara a las demás autoridades sobre la oposición presentada con un plazo de cinco (5) días para pronunciarse sobre esta, luego y dentro de los treinta (30) días siguientes hará una evaluación escrita de ella y la remitirá al Consejo Nacional de Política Económica y Social para que este decida.

3.4.3. El otorgamiento de la Concesión

Una vez culminado el proceso de adjudicación de la concesión y los trámites ante las autoridades ambientales, el concedente procederá a emitir un acto administrativo motivado en el cual se especificarán los límites, las características físicas, las condiciones especiales con las que operará el puerto, el plazo de suscripción del contrato, sus requisitos esenciales y el trámite de licencias y permisos que fueren necesarios.

Luego de terminado el procedimiento de otorgamiento de la concesión se procede a realizar el contrato propiamente dicho. Este debe contener⁸⁰:

- Descripción exacta de la ubicación, linderos y extensión de los bienes de uso público otorgados en concesión, con su correspondiente plano de localización.
- Descripción exacta de los accesos hasta dichos terrenos.
- Descripción exacta del proyecto, sus especificaciones técnicas, sus modalidades de operación, los volúmenes y la clase de carga a que se destinará.

⁸⁰ Decreto 4735 de 2009 ART. 17.

- La forma en que se prestarán los servicios y los usuarios de la misma.
- Descripción de las construcciones que se harán con indicación del programa para su construcción.
- El señalamiento de las garantías constituidas y aprobadas por la entidad competente para cumplimiento del contrato, construcción de las obras, adopción de medidas de protección ambiental impuestas por la autoridad correspondiente y responsabilidad civil.
- Plazo de la concesión.
- La obligación del concesionario de ceder gratuitamente y en buen estado de mantenimiento y operación, al término del contrato de concesión o de ser declarada la caducidad, a la Nación, todas las construcciones e inmuebles por destinación que se encuentren habitualmente instalados en la zona de uso público objetó de la concesión.
- La obligación del concesionario de pagar el monto de la contraprestación fijada, acorde con las fórmulas y metodología definidas en la política sobre contraprestaciones.

- La obligación del concesionario de cumplir con las obligaciones indicadas en el Plan de manejo ambiental y/o Licencia y/o Autorización ambiental que se le otorgue.

Si se llegare a cumplir el plazo previsto en la resolución y no se suscribe contrato de concesión Vencido el plazo para suscribir el contrato de concesión portuaria por la falta de requisitos de parte del concesionario se podrá prorrogar hasta una vez cuando existan razones y justificaciones suficientes y debidamente considerados por la entidad concedente. A falta de justificación, se revocara la concesión y se hace exigible la garantía de seriedad de oferta⁸¹.

⁸¹ **Decreto 4828 de 2009 ART.4** “La garantía deberá amparar los perjuicios que se deriven del incumplimiento del ofrecimiento o del incumplimiento del contrato, según sea el caso, y que, de manera enunciativa se señalan en el presente artículo:

Riesgos derivados del incumplimiento del ofrecimiento:

La garantía de seriedad de la oferta cubrirá los perjuicios derivados del incumplimiento del ofrecimiento, en los siguientes eventos:

4.1.1 La no suscripción del contrato sin justa causa por parte del proponente seleccionado.

4.1.2 La no ampliación de la vigencia de la garantía de seriedad de la oferta cuando el término previsto en los pliegos para la adjudicación del contrato se prorrogue o cuando el término previsto para la suscripción del contrato se prorrogue, siempre y cuando esas prórrogas no excedan un término de tres meses.

4.1.3 La falta de otorgamiento por parte del proponente seleccionado, de la garantía de cumplimiento exigida por la entidad para amparar el incumplimiento de las obligaciones del contrato.

4.1.4 El retiro de la oferta después de vencido el término fijado para la presentación de las propuestas.

4.1.5 La falta de pago de los derechos de publicación en el Diario Único de Contratación previstos como requisitos de legalización del contrato...”

Una vez listo el contrato de concesión y sus garantías, el concesionario procederá a entrar y utilizar los bienes de uso público señalados, y ejecutar la actividad suscrita en el contrato en el tiempo estipulado.

3.4.4. Modificación del contrato

La modificación del contrato de concesión portuaria se realizará según el art. 24 del decreto 4735 de 2009:

“ART.24. Modificación de los contratos de concesión. El procedimiento para la modificación de los contratos de concesión será el siguiente:

24.1 Quien solicite la modificación del contrato de concesión deberá publicar en un diario de circulación nacional un aviso que indique el objeto y alcance de la modificación, y el valor aproximado de las nuevas inversiones a realizar. En el evento de que la modificación incluya la solicitud sobre zonas de uso público adicionales se describirán estas de conformidad con lo dispuesto en los numerales 9.1.1.1 y 9.2.3 del presente decreto.

24.2 Dentro de los dos (2) meses siguientes a la publicación, cualquier persona que tenga interés legítimo, podrá oponerse a la solicitud de modificación.

24.3 Transcurridos dos (2) meses del vencimiento de la fecha para formular oposiciones, la entidad convocará a Audiencia Pública a quienes por ley deban citarse para divulgar los términos y condiciones de la modificación.”

24.4 La entidad competente aprobará o Negará la solicitud de modificación previa decisión de su Consejo Directivo o su Órgano equivalente.”

4. BIENES DE USO PÚBLICO

Los bienes de uso público son la parte central de nuestra investigación, necesarios para el conflicto jurídico que pretendemos responder, razón por la cual no pueden ser dejados de lado en el análisis realizado.

4.1 CONCEPTO

Los bienes de uso público son aquellos terrenos o porciones de tierra que se encuentran en dominio de la república, su uso y goce pertenece a los habitantes del territorio nacional. Son extensiones de terrenos cuyo dominio pertenece exclusivamente al Estado, son inalienables e imprescriptibles y su uso común, disfrute, goce y aprovechamiento es para todos los habitantes del país⁸².

⁸² CONSTITUCION POLITICA ARTICULO 678. USO Y GOCE DE BIENES DE USO PUBLICO. El uso y goce que para el tránsito, riesgo, navegación y cualesquiera otros objetos lícitos, corresponden a los particulares en las calles, plazas, puentes y caminos públicos, en ríos y lagos, y generalmente en todos los bienes de la Unión de uso público, estarán sujetos a las disposiciones de este Código y a las demás que sobre la materia contengan las leyes.

Están definidos como aquellos que “su uso pertenece a todos los habitantes de un Territorio, como el de calles, plazas, puentes y caminos, se llaman bienes de la Unión o de uso público o bienes públicos del Territorio”⁸³.

La ley colombiana los define como:

“Se llaman bienes de la Unión aquéllos cuyo dominio pertenece a la República.

Si además 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.

Los bienes de la Unión cuyo uso no pertenece generalmente a los habitantes, se llaman bienes de la Unión o bienes fiscales”.⁸⁴

“Los bienes de uso público, o también denominados bienes del espacio público por naturaleza, son aquellos cuyo uso pertenece a todos los habitantes y solo el interés colectivo predomina en su regulación y funcionamiento. Las calles, carreteras, puentes, franjas de retiro de edificaciones, el espectro electromagnético, ríos, subsuelo, mar territorial, espacio aéreo, playas marítimas y fluviales, etc., son ejemplos de bienes de

⁸³ Sentencia C-183/03.

⁸⁴ ARTICULO 674 COD CIVIL. BIENES PUBLICOS Y DE USO PUBLICO.

uso público o del espacio público por naturaleza. Son inembargables, imprescriptibles, inajenables⁸⁵.

Son aquellos que están en cabeza de la nación o de otros entes estatales y cuyo uso pertenece a todos los habitantes de su territorio, como las calles, plazas, puentes y caminos⁸⁶. Dos criterios sirven, de acuerdo con la ley, para calificar un bien como de uso público: a) Que pertenezcan a una entidad de derecho público y b) Que sean destinados al uso común de los habitantes.

Son bienes normalmente estatales, que se distinguen no por su titularidad sino por su afectación al dominio público, por motivos de interés general⁸⁷, relacionado con la riqueza cultural nacional, el uso público y el espacio público. Estos se encuentran determinados no sólo por su calificación legal sino por su destilación o afectación”⁸⁸.

En términos generales, los bienes de uso público “son aquellos cuya utilización, por lo general transitoria sin apropiación alguna ni consumo, pertenecen a todos los habitantes, es decir, aquellos cuya utilización está abierta al público siendo además necesario que pertenezcan a una persona pública.” además en sentencia C-643/99, la Corte constitucional agregó que

⁸⁵ **ARTICULO 63.** Reglamentado por la Ley 1675 de 2013. Los bienes de uso público, los parques naturales, las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardo, el patrimonio arqueológico de la Nación y los demás bienes que determine la ley, son inalienables, imprescriptibles e inembargables.

⁸⁶ C.C., art. 674, inc. 2º: Si además 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.

⁸⁷ Constitución Política art. 1.: Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.

⁸⁸ <http://arveylozano.blogspot.com/2008/10/lo-bienes-del-estado-en-colombia.html>.

los bienes destinados al uso público hacen parte del concepto general de espacio público, señalándolos como:

“Conjunto de inmuebles públicos y los elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados, destinados por su naturaleza y 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”⁸⁹.

El Decreto Ley 2324 de 1984, artículo 166, que establece como bienes de uso público:

“Las playas, los terrenos de bajamar y las aguas marítimas, son bienes de uso público, por tanto intransferibles a cualquier título a los particulares, quienes sólo podrán obtener concesiones, permisos o licencias para su uso y goce de acuerdo a la ley y a las disposiciones del presente Decreto”⁹⁰.

La sentencia Sentencia No. T-150/95 dice:

“El bien de uso público por la finalidad a que está destinado, otorga al Estado la facultad de detentar el derecho a la conservación de los mismos y por tanto la normatividad que los regula ordena velar por el mantenimiento, construcción y protección de esos bienes contra ataques de terceros. La protección se realiza a través de dos alternativas: por un lado la administrativa, que se deriva del poder general de policía del Estado y se hace efectivo a través del poder

⁸⁹ sentencia C-643/99.

⁹⁰ Decreto Ley 2324 de 1984, artículo 166.

de sus decisiones ejecutorias y ejecutivas. Por otro lado existe otra alternativa que permite la defensa de los bienes de uso público, que es la posibilidad que tienen los habitantes de recurrir a la vía judicial, a través de acciones posesorias, reivindicatorias o la acción popular⁹¹”

El artículo 5 de la Ley 9 de 1989, ampliando conceptualmente la idea de espacio público concebida en la legislación civil, lo define en los siguientes términos:

“Entiéndase por Espacio Público el conjunto de inmuebles y los elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados, destinados por su naturaleza, por su uso o afectación, a la satisfacción de necesidades urbanas colectivas que trascienden, por tanto, los límites de los intereses individuales de los habitantes.

Así, constituyen el Espacio Público de la ciudad las áreas requeridas para la circulación, tanto peatonal, como vehicular, las áreas para la recreación pública, activa o pasiva; para la seguridad y tranquilidad ciudadana, las franjas de retiro de las edificaciones sobre las vías, fuentes de agua, parques, plazas, zonas verdes y similares, las necesarias para la instalación y mantenimiento de los servicios públicos básicos, para la instalación y uso de los elementos constitutivos del amoblamiento urbano en todas sus expresiones, para la preservación de las obras de interés público y de los elementos históricos, culturales, religiosos, recreativos y artísticos, para la conservación y preservación del paisaje y los elementos naturales del entorno de la ciudad, los necesarios para la preservación y conservación de las playas marinas y fluviales, los terrenos de bajamar, así como de sus elementos vegetativos,

⁹¹ Sentencia No. T-150/95.

arenas y corales y, en general, por todas las zonas existentes o debidamente proyectadas en las que el interés colectivo sea manifiesto y conveniente y que constituyan por consiguiente zonas para el uso o el disfrute colectivo⁹².

4.2 MARCO CONSTITUCIONAL

El término Bienes de uso Público tiene sus bases en la Constitución política de Colombia, tal como lo hace referencia en diferentes artículos, los cuales son:

ARTÍCULO 63.

“Los bienes de uso público, los parques naturales, las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardo, el patrimonio arqueológico de la Nación y de los demás bienes que determine la ley, son inalienables, imprescriptibles e inembargables.

ARTICULO 82.

Es deber del Estado velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular.

ARTICULO 88.

⁹² Artículo 5 de la Ley 9 de 1989.

La ley regulará las acciones populares para la protección de los derechos e intereses colectivos, relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad pública, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica y otros de similar naturaleza que se definen en ella.

ARTICULO 102.

El territorio, con los bienes públicos que de él forman parte, pertenecen a la nación⁹³.

El tema del espacio público, a partir de la Constitución de 1991, adquiere una clara connotación constitucional que supera los criterios del derecho administrativo y civil, previamente delimitadores de la noción y su contenido y de las atribuciones de la autoridad en cuanto a su manejo y tratamiento en la legislación⁹⁴.

Por otro lado, la misma Constitución política de Colombia, estableció como garante de su protección al jefe de la administración local, el cual debe adoptar las medidas necesarias para salvaguardar el espacio público a través de los distintos medios que la ley le provee, tal como lo son las autoridades de Policía Nacional.

⁹³ Constitución Política de Colombia.

⁹⁴ Corte Constitucional. Sentencia SU360 de 1999.

4.3 ESPACIO PUBLICO

Debe entenderse por espacio público, en virtud de la ley 9ª de 1989 sobre reforma urbana, el "conjunto de inmuebles públicos y los elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados, destinados por su naturaleza y por su uso o afectación, a la satisfacción de necesidades urbanas colectivas que trascienden, por tanto, los límites de los intereses individuales de los habitantes⁹⁵".

Esta definición amplía conceptualmente la idea de espacio público tradicionalmente entendida en la legislación civil (artículos 674 y 678 C.C.), teniendo en cuenta que no se limita a reducirla a los bienes de uso público (calles, plazas, puentes, caminos, ríos y lagos) señalados en la mencionada legislación, sino que extiende el alcance del concepto a todos aquellos bienes inmuebles públicos, que al ser afectados al interés general en virtud de la Constitución o la ley, están destinados a la utilización colectiva⁹⁶.

“...Así, constituyen el Espacio Público de la ciudad las áreas requeridas para la circulación, tanto peatonal, como vehicular, las áreas para la recreación pública, activa o pasiva; para la seguridad y tranquilidad ciudadana, las franjas

⁹⁵ Ley 9 de 1989. Artículo 5º.

⁹⁶ Corte Constitucional. Sentencia T-518 de 1992. José Gregorio Hernández Galindo.

de retiro de las edificaciones sobre las vías, fuentes de agua, parques, plazas, zonas verdes y similares, las necesarias para la instalación y mantenimiento de los servicios públicos básicos, para la instalación y uso de los elementos constitutivos del amoblamiento urbano en todas sus expresiones, para la preservación de las obras de interés público y de los elementos históricos, culturales, religiosos, recreativos y artísticos, para la conservación y preservación del paisaje y los elementos naturales del entorno de la ciudad, los necesarios para la preservación y conservación de las playas marinas y fluviales, los terrenos de bajamar, así como de sus elementos vegetativos, arenas y corales y, en general, por todas las zonas existentes o debidamente proyectadas en las que el interés colectivo sea manifiesto y conveniente y que constituyan por consiguiente zonas para el uso o el disfrute colectivo⁹⁷.

En el Decreto Ley 1504 del 4 de agosto de 1998 encontramos varias especificaciones y elementos constitutivos de los espacios públicos, en el artículo 3, se incluyen “las áreas requeridas para la conformación del sistema de espacio público⁹⁸”. Todo el artículo 5 del mencionado decreto, se refiere a los elementos constitutivos del espacio público, es decir a los elementos a los que se refiere la ampliación en el ordinal c. Tomando en consideración las

⁹⁷ Artículo 5 de la Ley 9 de 1989 Inc 2.

⁹⁸ **Artículo 3º.-** El espacio público comprende, entre otros, los siguientes aspectos:

- a. Los bienes de uso público, es decir aquellos inmuebles de dominio público cuyo uso pertenece a todos los habitantes del territorio nacional, destinados al uso o disfrute colectivo;
- b. Los elementos arquitectónicos, espaciales y naturales de los inmuebles de propiedad privada que por su naturaleza, uso o afectación satisfacen necesidades de uso público;
- c. Las áreas requeridas para la conformación del sistema de espacio público en los términos establecidos en este Decreto.

precisiones anteriores, pueden reconocerse como elementos que integran el concepto de espacio público, entre otros los siguientes:⁹⁹

- A- Las áreas requeridas para la circulación tanto peatonal como vehicular (vías públicas); como por ejemplo las calles, plazas, puentes y caminos.
- B- Las áreas para la recreación pública, activa o pasiva, léase estadios, parques y zonas verdes.
- C- Las franjas de retiro de las edificaciones sobre las vías, es decir, andenes o demás espacios peatonales.
- D- Las fuentes de agua, y las vías fluviales que no son objeto de dominio privado¹⁰⁰.
- E- Las áreas necesarias para la instalación y mantenimiento de los servicios públicos básicos o para la instalación y uso de los elementos constitutivos del amoblamiento urbano en todas sus expresiones.
- F- Las áreas para la preservación de las obras de interés público y de los elementos históricos, culturales, religiosos, recreativos y artísticos, para la conservación y preservación del paisaje.
- G- Los elementos naturales del entorno de la ciudad.

⁹⁹ Estos elementos se encuentran descritos en el artículo 5º de la Ley 9ª de 1989, complementados con comentarios doctrinales y jurisprudenciales.

¹⁰⁰ Corte Constitucional. Sentencia T-508 de 1992. M.P. Fabio Morón Díaz.

- H- Los necesarios para la preservación y conservación de las playas marinas y fluviales, los terrenos de bajamar, así como la de sus elementos vegetativos, arenas y corales.
- I- En general, todas las zonas existentes o debidamente proyectadas en las que el interés colectivo sea manifiesto y conveniente y que constituyen por consiguiente zonas para el uso o el disfrute colectivo¹⁰¹.

4.4 CLASIFICACIÓN

Con el fin de aclarar la naturaleza jurídica de los bienes de uso público que se implican en el contrato de concesión pasaremos a analizar la clasificación de los mismos. Según la sentencia C-183/03:

“Pueden ser por naturaleza o por el destino jurídico, se caracterizan por pertenecer al Estado o a otros entes estatales, estar destinados al uso común de todos los habitantes, y por encontrarse fuera del comercio, ser imprescriptibles e inembargables. Están definidos en la ley como aquellos que “su uso pertenece a todos los habitantes de un Territorio, como el de calles, plazas, puentes y caminos, se llaman bienes de la Unión o de uso público o bienes públicos del Territorio”

¹⁰¹ Ley 9 de 1989. Artículo 5º.

- **Bienes afectados al uso público.** Definidos expresamente por la ley, tales como los ríos, torrentes, playas marítimas y fluviales, radas, entre otros, y también los que siendo obra del hombre, están afectados al uso público en forma directa como los caminos, canales, puertos, puentes y demás obras públicas de aprovechamiento o utilización generales cuya conservación y cuidado sean de competencia de las autoridades locales¹⁰².
- **Bienes afectados al espacio público.** Que comprende 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 habitantes¹⁰³.

Lo que caracteriza a los bienes que integran el espacio público, es su afectación al interés general y su destinación al uso directo o indirecto en favor de la colectividad, razón por la cual no pueden formar parte de esta categoría, aquellos bienes que son objeto de dominio privado de conformidad

¹⁰² <http://arveylozano.blogspot.com/2008/10/lo-bienes-del-estado-en-colombia.html>.

¹⁰³ <http://arveylozano.blogspot.com/2008/10/lo-bienes-del-estado-en-colombia.html>.

con lo establecido por la ley, ni aquellos que son del pleno dominio fiscal de los entes públicos, (bienes "privados" del Estado)¹⁰⁴.

4.5 INALIENABLES E IMPRESCRIPTIBLES

Los bienes de uso público propiamente dichos están sometidos a un régimen jurídico especial y son aquellos bienes destinados al uso, goce y disfrute de la colectividad y, por lo tanto, están al servicio de ésta en forma permanente, con las limitaciones que establece el ordenamiento jurídico y la autoridad competente que regula su utilización. Ejemplos de este tipo de bienes son las calles, las plazas, los parques, los puentes, los caminos, etc., y frente a ellos el Estado cumple simplemente una función de protección, administración, mantenimiento y apoyo financiero. Así mismo, los bienes de uso público figuran en la Constitución como aquellos bienes que reciben un tratamiento especial, ya que son considerados como inalienables, inembargables e imprescriptibles.

Los bienes de uso público son inalienables, es decir, no se pueden negociar por hallarse fuera del comercio en consideración a la utilidad que prestan en beneficio común, por lo que, no puede celebrarse sobre ellos acto jurídico

¹⁰⁴ Corte Constitucional. Sentencia T-508 de 1992. M.P. Fabio Morón Díaz.

alguno. Esta característica tiene dos consecuencias principales: la de ser inajenables e imprescriptibles.

La inajenabilidad significa que no se puede transferir el dominio de los bienes públicos a persona alguna; y la imprescriptibilidad, es entendida como el fenómeno en virtud del cual no se puede adquirir el dominio de los bienes de uso público por el transcurrir del tiempo, en el sentido que debe primar el interés colectivo y social. Así, su finalidad es la conservación del dominio público en su integridad, toda vez que es contrario a la lógica, que bienes destinados al uso público de los habitantes puedan ser asiento de derechos privados. Desde el punto de vista jurídico los bienes de uso público de la Nación no pueden ser ocupados por los particulares a menos que cuenten con una licencia o permiso de ocupación temporal.

Los bienes de uso público propiamente dichos están sometidos a un régimen jurídico especial y son aquellos bienes destinados al uso, goce y disfrute de la colectividad y, por lo tanto, están al servicio de ésta en forma permanente, con las limitaciones que establece el ordenamiento jurídico y la autoridad competente que regula su utilización. Ejemplos de este tipo de bienes son las calles, las plazas, los parques, los puentes, los caminos, etc., y frente a ellos

el Estado cumple simplemente una función de protección, administración, mantenimiento y apoyo financiero¹⁰⁵.

Los bienes de uso público pertenecen al patrimonio público, son inalienables e imprescriptibles, es decir, que una persona no puede adquirir el dominio por prescripción adquisitiva. Entonces la característica fundamental de los bienes de uso público son que pertenecen a una persona pública, en el caso de nuestro país al estado colombiano y que el uso de dichos bienes lo ejerzan las personas de manera libre.

Una de las formas de adquirir el dominio de un bien es la posesión interrumpida del bien por cierto tiempo, sin embargo cuando se trata de bienes públicos, es decir, bienes cuya propiedad le pertenece al estado, el artículo 679 del código civil establece una prohibición para construir en lugares de propiedad del estado, sin que se haya autorizado para ello¹⁰⁶. No es posible adquirir por prescripción adquisitiva el dominio de bienes públicos por ejercer la posesión de ellos.

¹⁰⁵ Sentencia T-575/11.

¹⁰⁶ **ARTICULO 679. PROHIBICION DE CONSTRUIR EN BIENES DE USO PUBLICO Y FISCALES.** Nadie podrá construir, sino por permiso especial de autoridad competente, obra alguna sobre las calles, plazas, puentes, playas, terrenos fiscales, y demás lugares de propiedad de la Unión.

Si una persona a obtenido permiso para construir en un bien público no por esta razón pueden adquirir la propiedad de él, ya que el permiso solo le concede el uso y goce del bien y nunca la propiedad y por ende una vez expire el permiso concedido deben ser restituidas tanto las obras como el bien inmueble, de conformidad con lo establecido en el artículo 682 del código civil, el cual establece lo siguiente:

“Sobre las obras que con permiso de la autoridad competente se construyan en sitios de propiedad de la Unión, no tienen los particulares que han obtenido este permiso, sino el uso y goce de ellas, y no la propiedad del suelo.

Abandonadas las obras o terminado el tiempo por el cual se concedió el permiso, se restituyen ellas y el suelo, por el ministerio de la ley, al uso y goce privativo de la Unión o al uso y goce general de los habitantes, según prescriba la autoridad soberana. Pero no se entiende lo dicho si la propiedad del suelo ha sido concedida expresamente por la Unión”.

No se puede adquirir por prescripción adquisitiva de dominio los bienes que le pertenecen al estado; la ley les da el carácter de imprescriptibles, solo salen de la órbita del estado cuando existe otro medio translativo de dominio.

5. CONCLUSIONES

Partiendo del análisis realizado anteriormente, nos permitimos resaltar que:

- Los contratos de concesión son aquellos contratos mediante los cuales la administración pública garantiza el mantenimiento, desarrollo, conservación de los bienes del estado, entre otros. La normatividad los define como “el contrato por medio del cual una entidad estatal, primera obligada a la prestación de un servicio público, confía la prestación del mismo a manera de delegación, a un concesionario, quien actúa en nombre y a riesgo propio en la operación, explotación, prestación, organización o gestión de un servicio público, bien sea de manera parcial o total. Más específicamente el contrato de concesión portuaria es un contrato administrativo en virtud del cual la Nación permite que una sociedad portuaria ocupe y utilice en forma temporal y exclusiva las playas, los terrenos de bajamar y zonas accesorias a aquéllas o éstos, para la construcción y operación de un puerto, a cambio de una contraprestación económica a favor de la Nación, y de los municipios o distritos donde operen los puertos.

- El concedente, en el contrato de concesión portuaria, es quien en nombre de la nación, Agencia Nacional de Infraestructura, confiere a la otra parte el uso, goce, administración y explotación de un bien de uso público como son las playas, los terrenos de bajamar y las zonas contiguas a estos, a cambio de una contraprestación económica. Por su parte el concesionario es aquel que se compromete a prestar, administrar, explotar los servicios y recursos que brinda el estado para las actividades portuarias; playas, terrenos de bajamar y zonas contiguas.
- Los bienes de uso público son terrenos o porciones de tierra que se encuentran en dominio de la república, como su nombre lo indica su uso y goce pertenece a los habitantes del territorio nacional, extensiones de terrenos cuyo dominio pertenece exclusivamente al Estado, son inalienables e imprescriptibles y su uso común, disfrute, goce y aprovechamiento es para todos los habitantes del país. Las playas y toda la infraestructura portuaria son elementos esenciales para el desarrollo de la actividad portuaria, administrativa y comercial de cada entidad concesionaria, por esta razón hemos tomado estos importantes aspectos, ya desarrollados anteriormente, como los temas objeto de los contratos de concesión portuaria.

- El estado transitoriamente y para la optimización de un servicio público concede a un particular la potestad de prestar dicho servicio, para lo cual se necesita modificar temporalmente la naturaleza de algunos bienes públicos que se ven envueltos en el desarrollo de la actividad, tales como, las playas, terrenos de bajamar y zonas contiguas. Lo anterior no implica la privatización de los bienes de uso público en el contrato de concesión portuaria, ya que dichos bienes no salen de la esfera patrimonial del estado y la entidad concedente le retribuye al estado por las tarifas del servicio público prestado.

BIBLIOGRAFIA

- GARCÍA, Luis Montero. Modelos De Gestión Portuaria, Participación privada, Concesiones administrativas. Edición electrónica gratuita, Barcelona, 2007 Pág. 17.
- DUCÓN FONSECA, Luis Joaquín. Análisis de la situación de los flujos comerciales por el puerto de Buenaventura, generado por la dinámica del APEC. Edición electrónica gratuita, España, 2011, págs. 47-49.
- DIEZ, Manuel María, Manual De Derecho Administrativo, Editorial Plus Ultra, Buenos Aires, 1977, Pág. 125.
- LAUBEDERE, Andrés. Manual De Derecho Administrativo, Editorial TEMIS. Bogotá. 1984 pág. 218.
- SORIA AGUILAR, Alfredo F. y Osterling Letts, Madeleine Apuntes Sobre El Contrato De Concesión Privada. Revista de Economía y derecho Vol. 10 No. 40, 2013
- FRANCO GUTIÉRREZ, Omar. La Contratación Administrativa. Biblioteca Jurídica Diké. Medellín, 2000, Págs. 96, 194 y 195.
- BOHÓRQUEZ BOTERO, Luis Fernando et BOHÓRQUEZ BOTERO, Jorge Iván. Diccionario Jurídico Colombiano Con Enfoque En La

Legislación Nacional, Editorial Jurídica Nacional. Bogotá, 2005. Pág. 593.

- HERRÁN, Óscar *Gutiérrez*. Derecho Portuario Colombiano. Editorial TEMIS. Bogotá, 2012, Pág. 41.
- MURIEL-CICERI, José Hernán “¿LA CONCESIÓN PORTUARIA, COMO UNA MODALIDAD DE PRIVATIZACIÓN?” Revista Pensamiento Jurídico N.30, Bogotá, 2011, Págs. 342 y 352
- CONSEJO DE ESTADO. SENTENCIA noviembre 16 del 2000
- CONSEJO DE ESTADO. SENTENCIA agosto 6 de 1993
- CONSEJO DE ESTADO. SENTENCIA Rad. No. 1849
- CONSEJO DE ESTADO. SENTENCIA diciembre 9 de 2004, Rad.No. 27921
- CONSEJO DE ESTADO. SENTENCIA 19 de junio de 1998, Rad. No. 10217
- CORTE CONSTITUCIONAL. SENTENCIA C-474 de 1994
- CORTE CONSTITUCIONAL. SENTENCIA C-183 de 2003
- CORTE CONSTITUCIONAL. SENTENCIA C-071 de 1994
- CORTE CONSTITUCIONAL. SENTENCIA C-068 de 2009
- CORTE CONSTITUCIONAL. SENTENCIA C-250 de 1996

- CORTE CONSTITUCIONAL. SENTENCIA C-711 de 1996,
- CORTE CONSTITUCIONAL. SENTENCIA C-350 de 1997
- CORTE CONSTITUCIONAL. SENTENCIA No. C-526 de 1994
- CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. SENTENCIA de 1 de junio de 1952.
- CORTE CONSTITUCIONAL. SENTENCIA C-643 de 1999.
- CORTE CONSTITUCIONAL. SENTENCIA No. T-150 de 1995.
- CORTE CONSTITUCIONAL. SENTENCIA SU360 de 1999.
- CORTE CONSTITUCIONAL. SENTENCIA T-508 de 1992
- CORTE CONSTITUCIONAL. SENTENCIA T-508 de 1992.
- CORTE CONSTITUCIONAL. SENTENCIA T-575/11.
- LEY 1 DE 1991
- LEY 1508 DEL 2012
- LEY 320 DE 2013:
- LEY 433 de 2010
- LEY 80 DE 1993
- LEY 9 DE 1989
- LEY DE COSTAS DE ESPAÑA

- **DECRETO 087 DE 2011.**
- DECRETO 2423 DE 1984.
- DECRETO 4165 DE 2011.
- DECRETO 101 DE 2000.
- DECRETO 4828 DE 2009
- CÓDIGO CIVIL, 1887
- [http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=concesi
ón.](http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=concesi%20n)
- [http://www.ciltec.com.mx/es/infraestructura-logistica/puertos-maritimos.](http://www.ciltec.com.mx/es/infraestructura-logistica/puertos-maritimos)
- [http://www.supertransporte.gov.co/super/index.php?option=com_content&view=article&id=4&Itemid=28&lang=es.](http://www.supertransporte.gov.co/super/index.php?option=com_content&view=article&id=4&Itemid=28&lang=es)
- [https://www.mintransporte.gov.co/publicaciones.php?id=33.](https://www.mintransporte.gov.co/publicaciones.php?id=33)
- [http://www.ani.gov.co/reforma-institucional/historia.](http://www.ani.gov.co/reforma-institucional/historia)
- [http://www.ani.gov.co/informacion-de-la-ani/quienes-somos.](http://www.ani.gov.co/informacion-de-la-ani/quienes-somos)
- [http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/adminverblobawa?tabla=T_NO
RMA_ARCHIVO&p_NORMFIL_ID=2955&f_NORMFIL_FILE=X&inputfil
eext=NORMFIL_FILENAME.](http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/adminverblobawa?tabla=T_NO_RMA_ARCHIVO&p_NORMFIL_ID=2955&f_NORMFIL_FILE=X&inputfil_eext=NORMFIL_FILENAME)
- [https://www.dnp.gov.co/CONPES.aspx.](https://www.dnp.gov.co/CONPES.aspx)

- <http://arveylozano.blogspot.com/2008/10/lo-bienes-del-estado-en-colombia.html>.
- <http://arveylozano.blogspot.com/2008/10/lo-bienes-del-estado-en-colombia.html>.
- <http://arveylozano.blogspot.com/2008/10/lo-bienes-del-estado-en-colombia.html>.