

Sentencia C-074/06

DERECHO AL ESPACIO PUBLICO-Concepto

DERECHO AL ESPACIO PUBLICO-No es absoluto

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Requisitos de pertinencia, claridad, certeza, especificidad y suficiencia

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL POR INEPTITUD SUSTANTIVA DE DEMANDA-Ausencia de pertinencia y certeza en los cargos

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

En el caso bajo examen no se cumple el presupuesto de certeza, pues esta visto que la acusación formulada no recae directamente sobre el contenido de las disposiciones demandadas, como lo exige ese presupuesto de procedibilidad, sino sobre una proposición jurídica inferida o deducida por el demandante. Tampoco se observa el requisito de pertinencia, ya que los argumentos que utiliza el actor para respaldar la acusación no son de naturaleza constitucional sino producto de una valoración personal y de mera conveniencia. En conclusión, aun a pesar de que la presente demanda fue admitida por el Magistrado Sustanciador, un detenido análisis de la misma lleva a la Corte a concluir que en ella no se estructuró un verdadero cargo de inconstitucionalidad, circunstancia que impide a este órgano de control realizar el análisis de fondo de las preceptivas acusadas.

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Procedencia por incumplimiento de requisitos que deben contener las razones de inconstitucionalidad aunque se hubiere admitido la demanda

Referencia: expediente D-5878

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 1 y 2 (parciales) de la ley 810 de 2003 que modifican los artículos 103 y 104 de la ley 388 de 1997

Demandante: John Iván Gonzalo Nova Arias

Magistrado Ponente:

Dr. RODRIGO ESCOBAR GIL

Bogotá, D. C., ocho (8) de febrero de dos mil seis (2006).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

## I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano John Iván Gonzalo Nova Arias presentó demanda de inconstitucionalidad parcial contra los artículos 1° y 2° de la Ley 810 de 2003 “por medio de la cual se modifica la ley 388 de 1997 en materia de sanciones urbanísticas y algunas actuaciones de los curadores urbanos y se dictan otras disposiciones”.

Mediante Auto del quince (15) de julio de dos mil cinco (2005), el Magistrado Sustanciador decidió admitir la demanda presentada por el ciudadano John Ivan Gonzalo Nova Arias, y radicada bajo el número D-5878. Adicionalmente, decidió fijar en lista la norma acusada por el término de diez (10) días con el fin de otorgar la oportunidad a todos los ciudadanos de impugnarla o defenderla. En la misma providencia se ordenó comunicar la demanda al Ministro del Interior y de Justicia, al Ministro de Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo territorial, al Presidente de la Cámara Colombiana de la Construcción (CAMACOL), al Presidente de la Federación Colombiana de Constructores, al Director del Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público de Bogotá (DADEP), al Director del Instituto de Desarrollo Urbano (IDU) y a los Decanos de algunas Facultades de Derecho, para que si lo estimaban conveniente, intervinieran defendiendo o impugnando la constitucionalidad de las disposiciones acusadas. Finalmente, se ordenó dar traslado al Señor Procurador General de la Nación para que rindiera el concepto a su cargo, de acuerdo con el artículo 7 del Decreto 2067 de 1991.

Una vez cumplidos los trámites previstos en el artículo 242 de la Constitución Nacional y en el Decreto 2067 de 1991, la Corte Constitucional procede a decidir acerca de la demanda en referencia.

## II. TEXTO DE LA NORMA ACUSADA

A continuación se transcriben los artículos acusados, destacándose y subrayándose los apartes acusados por el actor. Estos artículos se presentan conforme a su publicación en el Diario Oficial número 45220 del día 16 de Junio de 2004:

LEY 810 DE 2003

(junio 13)

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

El Congreso de la República

DECRETA

ARTÍCULO 1o. El Artículo 103 de la Ley 388 de 1997 quedará así:

Artículo 103. Infracciones urbanísticas. Toda actuación de construcción, ampliación, modificación, adecuación y demolición de edificaciones, de urbanización y parcelación, que contravenga los planes de ordenamiento territorial y las normas urbanísticas que los desarrollan y complementan incluyendo los planes parciales, dará lugar a la imposición de sanciones urbanísticas a los responsables, incluyendo la demolición de las obras, según sea el caso, sin perjuicio de la eventual responsabilidad civil y penal de los infractores. Para efectos de la aplicación de las sanciones estas infracciones se considerarán graves o leves, según se afecte el interés tutelado por dichas normas.

Se considera igualmente infracción urbanística, la localización de establecimientos comerciales, industriales, institucionales y de servicios en contravención a las normas de usos del suelo, lo mismo que el encerramiento, la intervención o la ocupación temporal o permanente del espacio público con cualquier tipo de amoblamiento, instalaciones o construcciones, sin la respectiva licencia.

Los municipios y distritos establecerán qué tipo de amoblamiento sobre el espacio público requiere de la licencia a que se refiere este artículo, así como los procedimientos y condiciones para su expedición.

En los casos de actuaciones urbanísticas, respecto de las cuales no se acredite la existencia de la licencia correspondiente o que no se ajuste a ella, el alcalde o su delegado, de oficio o a petición de parte, dispondrá la medida policiva de suspensión inmediata de todas las obras respectivas, hasta cuando se acredite plenamente que han cesado las causas que hubieren dado lugar a la medida.

En el caso del Distrito Capital, la competencia para adelantar la suspensión de obras a que se refiere este artículo, corresponde a los alcaldes locales, de conformidad con lo dispuesto en el Estatuto Orgánico del Distrito Capital.

ARTÍCULO 2o. El artículo 104 de la Ley 388 de 1997 quedará así:

Artículo 104. Sanciones urbanísticas. El artículo 66 de la Ley 9ª de 1989 quedará así:

Las infracciones urbanísticas darán lugar a la aplicación de las sanciones a los responsables que a continuación se determina, por parte de los alcaldes municipales y distritales, el gobernador del departamento de San Andrés y Providencia o el funcionario que reciba la delegación, quienes las graduarán de acuerdo con la gravedad y magnitud de la infracción y la reiteración o reincidencia en la falta, si tales conductas se presentaren:

1. Multas sucesivas que oscilarán entre quince (15) y treinta (30) salarios mínimos legales diarios vigentes por metro cuadrado de área de suelo afectado, sin que en ningún caso la multa supere los quinientos (500) salarios mínimos mensuales legales vigentes, para quienes parcelen, urbanicen o construyan en terrenos no urbanizables o no parcelables, además de la orden policiva de demolición de la obra y la suspensión de servicios públicos domiciliarios, de conformidad con lo señalado por la Ley 142 de 1994.

En la misma sanción incurrirán quienes parcelen, urbanicen o construyan en terrenos afectados por el plan vial, de infraestructura de servicios públicos domiciliarios, o destinado a equipamientos públicos.

Si la construcción, urbanización o parcelación se desarrollan en terrenos de protección ambiental, o localizados en zonas calificadas como de riesgo, tales como humedales, rondas

de cuerpos de agua o de riesgo geológico, la cuantía de las multas se incrementará hasta en un ciento por ciento (100%) sobre las sumas aquí señaladas, sin perjuicio de las demás responsabilidades y sanciones legales a que haya lugar.

2. Multas sucesivas que oscilarán entre doce (12) y veinticinco (25) salarios diarios vigentes por metro cuadrado de intervención u ocupación, sin que en ningún caso la multa supere los cuatrocientos (400) salarios mínimos mensuales legales vigentes, para quienes intervengan u ocupen, con cualquier tipo de amoblamiento, instalaciones o construcciones, los parques públicos zonas verdes y demás bienes de uso público, o los encierren sin la debida autorización de las autoridades encargadas del control del espacio público, además de la demolición de la construcción o cerramiento y la suspensión de servicios públicos domiciliarios, de conformidad con lo señalado en la Ley 142 de 1994. Esta autorización podrá concederse únicamente para los parques y zonas verdes por razones de seguridad, siempre y cuando la transparencia del cerramiento sea de un 90% como mínimo, de suerte que se garantice a la ciudadanía el disfrute visual de los parques o zonas verdes y que no se vulnere su destinación al uso de común.

En la misma sanción incurrirán quienes realicen intervenciones en área que formen parte del espacio público que no tengan el carácter de bienes de uso público, sin contar con la debida licencia o contraviniéndolo, sin perjuicio de la obligación de restitución de elementos que más adelante se señala.

3. Multas sucesivas que oscilarán entre diez (10) y veinte (20) salarios mínimos legales diarios vigentes por metro cuadrado de intervención sobre el suelo o por metro cuadrado de construcción según sea el caso, sin que en ningún caso la multa supere los trescientos (300) salarios mínimos mensuales legales vigentes, para quienes parcelen, urbanicen o construyan en terrenos aptos para estas actuaciones, sin licencia, y la suspensión de los servicios públicos domiciliarios, de conformidad con lo señalado en la Ley 142 de 1994.

También se aplicará esta sanción a quienes demuelan inmuebles declarados de conservación arquitectónica o realicen intervenciones sobre los mismos sin la licencia respectiva, o incumplan las obligaciones de adecuada conservación, sin perjuicio de la obligación de reconstrucción prevista en la presente ley. En estos casos la sanción no podrá ser inferior a los setenta (70) salarios mínimos mensuales legales vigentes.

4. Multas sucesivas que oscilan entre ocho (8) y quince (15) salarios mínimos legales diarios vigentes por metro cuadrado de intervención sobre el suelo o por metros cuadrados de construcción según sea el caso, sin que en ningún caso la multa supere los doscientos (200) salarios mínimos legales vigentes para quienes parcelen, urbanicen o construyan en terrenos aptos para estas actuaciones en contravención a lo preceptuado en la licencia, o cuando esta haya caducado, y la suspensión de servicios públicos domiciliarios, de conformidad con lo señalado en la Ley 142 de 1994.

En la misma sanción incurrirán quienes usen o destinen un inmueble a un uso diferente al señalado en la licencia, o contraviniendo las normas urbanísticas sobre usos específicos del suelo.

En el caso de establecimientos comerciales que no cumplan con las normas referentes a usos del suelo se aplicarán, en lo pertinente, los procedimientos y las sanciones previstas para este tipo de infracciones en la Ley 232 de 1995 ó en aquellas normas que la adicionen, modifiquen o complementen.

5. La demolición total o parcial de las obras desarrolladas sin licencia, o de la parte de las mismas no autorizada o ejecutada en contravención a la licencia, a costa del interesado, pudiéndose cobrar por jurisdicción coactiva si es del caso, cuando sea evidente que el

infractor no se puede adecuar a la norma.

PARÁGRAFO. Tiene el carácter de grave toda infracción urbanística contemplada en la presente Ley que genere impactos ambientales no mitigables o el deterioro irreparable de los recursos naturales o del patrimonio arquitectónico y cultural la reincidencia de la falta, o la contravención a normas urbanísticas estructurales del Plan de Ordenamiento Territorial de acuerdo con lo establecido en el artículo 15 de la Ley 388 de 1997, así como la contravención a las normas establecidas en la Ley 400 de 1997.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

### III. FUNDAMENTOS DE LA DEMANDA

De acuerdo con el accionante, los apartes acusados de los artículos 1° y 2° de la Ley 810 de 2003 vulneran directamente los artículos 63 y 82 de la Constitución

Inicialmente, el actor sostiene que las normas demandadas violan la Constitución Política en cuanto permiten “que se realice un uso privado de un bien de uso público como lo es el espacio público”. En concreto, sostiene que las mismas “da[n] paso a la apropiación privada de todas las zonas verdes, zonas de cesión y parques; permitiendo que a futuro también se permita el uso privado de las calles que tanto a (sic) combatido la Corte Constitucional en tutelas del pasado”.

A su juicio, “no puede entenderse el absurdo consagrado en el numeral 2 del artículo 2 de la Ley 810 de 2003 al crear el permiso de cerramiento de los parques”, estableciendo “como gran beneficio el permitir el disfrute visual de las zonas verdes, como si tal actividad atendiera al principio del derecho al uso del espacio público”. En este punto, el accionante

recuerda algunas consideraciones realizadas por esta Corporación en la Sentencia C-265 de 2002, en la que se declaró la inconstitucionalidad del inciso tercero del artículo 64 de la ley 675 de 2001, por considerar la Corte que el mismo permitía una apropiación del espacio público por los particulares, en concreto, por las denominadas Unidades Inmobiliarias Cerradas.

Por otro lado, el actor considera que los apartes acusados de las normas demandadas han dado lugar a un retroceso en la política de recuperación del espacio público del Distrito Capital y, en consecuencia, han generado un detrimento del erario público puesto que se han perdido dineros invertidos en la mencionada recuperación de este bien de uso público en la capital del país.

Finalmente, el actor se opone a que se utilice el argumento de la seguridad del Distrito para justificar el cerramiento de los parques y zonas verdes en la ciudad, pues tal razonamiento va en contra de la evidencia estadística presentada por la Policía Nacional, durante la administración del alcalde Enrique Peñaloza, la cual indicaba que la recuperación del espacio público y el retiro de las rejas y cerramientos no aumentaron, de ninguna manera, la inseguridad en las zonas de uso público, ni tampoco en las zonas residenciales anexas a las áreas recuperadas.

#### IV. INTERVENCIONES

##### 1. Intervención del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial

El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial intervino en dos oportunidades en

el proceso de constitucionalidad, solicitando la declaratoria de exequibilidad de los apartes normativos acusados.

Para el Ministerio, las disposiciones demandadas no son violatorias de la Constitución, pues se limitan a establecer un conjunto de autorizaciones y licencias para que el uso del espacio público se encuentre debidamente reglamentado, sujeto a estrictos requisitos y con el establecimiento de parámetros y criterios que garanticen que tanto el espacio como los bienes de uso público afectos a él, puedan ser disfrutados por la sociedad en su totalidad.

Con respecto a la eventual violación del artículo 63 de la Constitución, el Ministerio consideró que los apartes demandados de las normas acusadas no desconocen el carácter inalienable, inembargable e imprescriptible de los bienes de uso público. Estos conceptos no se ven afectados por el establecimiento de licencias y autorizaciones para la utilización del espacio público. Por el contrario, permiten que los bienes de uso público sigan siendo de propiedad de la sociedad para su uso exclusivo.

Por otro lado, el Ministerio fue enfático en señalar que tanto el espacio público como los bienes de uso público pueden sufrir intervenciones por parte de los particulares, siempre que pueda garantizarse su uso común y su disfrute. Para ello resulta fundamental determinar con claridad, los criterios que impidan una apropiación o uso indebido del espacio público, por parte de los particulares, tal y como lo señaló la Corte Constitucional en la Sentencia C-265 de 2002. En este caso, los criterios claros e inteligibles son las razones de seguridad que justifican los cerramientos y, además, la garantía de disfrute visual de los parques o zonas verdes, sin que se vulnere su destinación al uso común. En resumen, el Ministerio considera que el establecimiento de estos criterios para efectuar los cerramientos constituye una intervención legítima del espacio público, la cual desarrolla el contenido normativo del artículo 82 de la Constitución, por lo que la acción pública de inconstitucionalidad no está llamada a prosperar en el presente caso.

Finalmente, el Ministerio consideró que las normas demandadas tienen un carácter sancionatorio para quienes abusen del derecho a gozar del espacio público y, contrario a lo afirmado por el demandante, no facilitan la privatización o apropiación del mismo, por parte de los particulares.

## 2. Intervención del Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público del Distrito Capital.

El abogado Giovanni José Herrera Carrascal intervino en el proceso de constitucionalidad, actuando en nombre y representación del Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público del Distrito Capital.

Para Herrera Carrascal, existe una posición de la jurisprudencia constitucional, según la cual, los cerramientos del espacio público equivalen a una apropiación privada de lo destinado al uso común. En este sentido, el interviniente considera que condicionar la posibilidad del cerramiento a una situación de inseguridad pública -cuando el legislador no ha señalado parámetros claros que impidan la apropiación del espacio público por los particulares- equivale a desproteger este bien constitucional. El interviniente es enfático en señalar que para proteger la seguridad pública, en tanto derecho colectivo, el Estado tiene a su haber todas las herramientas jurídicas, técnicas y sociales que le permiten cumplir con sus fines esenciales, sin sacrificar los bienes de uso público, en pro de intereses particulares.

De acuerdo con lo anterior, el interviniente considera que la Corte Constitucional debe declarar exequible, de manera condicionada, el inciso segundo del artículo 1 de la ley 810 de 2003, bajo el entendido de que las licencias no podrán otorgarse para permitir cerramientos del espacio público.

Adicionalmente, el interviniente solicita declarar la inexecutable de las expresiones “o los encierren” y “Esta autorización podrá concederse únicamente para los parques y zonas verdes por razones de seguridad, siempre y cuando la transparencia del cerramiento sea de un 90% como mínimo, de suerte que se garantice a la ciudadanía el disfrute visual de los parques o zonas verdes y que no se vulnere su destinación al uso de común”, por ser contrarias a los artículos 63 y 82 de la Constitución.

Finalmente, el interviniente considera que en caso de que la Corte encuentre que las normas acusadas son conformes a la Constitución, solicita que las mismas sean declaradas exequibles de manera condicionada, bajo el entendido de que las condiciones de inseguridad pública, no conduzcan en la práctica a la privatización de lo público.

### 3. Intervención del Instituto de Desarrollo Urbano -IDU

La abogada Martha Nayibe Zambrano Salamanca actuando como apoderada del Instituto de Desarrollo Urbano (IDU) intervino en el proceso de la referencia defendiendo la executable de las disposiciones acusadas.

Para el instituto, el objetivo del legislador con las normas demandadas no consiste en permitir que se vulnere el goce y disfrute del espacio público. Por el contrario, las disposiciones acusadas simplemente prevén la posibilidad, en cabeza de las autoridades administrativas, de permitir que bajo ciertas condiciones se regularice la ocupación del espacio público, sin que ello equivalga a vulnerar el uso común del mismo. En esta medida, la interviniente considera que el actor de este proceso de constitucionalidad parte de una interpretación restringida de los artículos 1 y 2 de la ley 810 de 2003, pues los mismos se constituyen en un desarrollo del texto constitucional y, en concreto, buscan la protección de

principios como el del interés general y el del uso adecuado del espacio público.

#### 4. Intervención de la Cámara Colombiana de Construcción -CAMACOL

El Representante Legal y Presidente Ejecutivo de la Presidencia Nacional de la Cámara Colombiana de la Construcción (CAMACOL), Eduardo Jaramillo Robledo, intervino en el proceso de constitucionalidad de la referencia.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

De acuerdo con el Representante de CAMACOL, el cerramiento de los parques de uso público se constituye en una herramienta eficaz, necesaria e idónea para garantizar el derecho a la seguridad y, por lo tanto, no obedece de ninguna manera a un criterio caprichoso, sino a una necesidad legítima -como es la seguridad- que se busca garantizar a través de la limitación del espacio público.

De acuerdo con lo anterior, el interviniente solicita la declaratoria de exequibilidad de las expresiones “sin la debida autorización de las autoridades encargadas del control del espacio público”, al igual que “sin la respectiva licencia” y Los municipios y distritos establecerán qué tipo de amoblamiento sobre el espacio público requiere de la licencia a que se refiere este artículo, así como los procedimientos y condiciones para su expedición

Sin embargo, frente a la expresión “Esta autorización podrá concederse únicamente para los parques y zonas verdes por razones de seguridad, siempre y cuando la transparencia del cerramiento sea de un 90% como mínimo, de suerte que se garantice a la ciudadanía el

disfrute visual de los parques o zonas verdes y que no se vulnere su destinación al uso de común”, contenida en artículo 2 de la ley 810 de 2003, CAMACOL solicitó la declaratoria de inexecutable del aparte subrayado y resaltado con negrilla.

El interviniente realiza esta solicitud, considerando que la limitación en el uso y goce del espacio público corresponde a las autoridades locales, y que algunas de estas autoridades tienen previsto en sus planes de ordenamiento territorial, la autorización de cerramientos de bienes distintos a parques y zonas verdes, como los antejardines. En consecuencia, la restricción que se plantea en el artículo 2 de la ley 810, limita la actuación urbanística de las autoridades locales y desconoce el orden de competencias y los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad que deben observarse en estas situaciones.

#### 5. Intervención del ciudadano Mario Suárez Melo

El ciudadano Mario Suárez Melo intervino en el proceso de constitucionalidad defendiendo la exequibilidad de las normas acusadas. Para Suárez, el uso y goce del espacio público, al igual que otros derechos, se encuentra subordinado al principio del interés general y al principio constitucional de la primacía de los derechos inalienables.

En esta línea de interpretación, la controversia normativa, objeto de este proceso de constitucionalidad, se encaja precisamente en los límites que el legislador decidió imponer al uso del espacio público en el país. No se trata, en palabras del interviniente, de que el legislador hubiera incurrido en una inadvertencia al establecer la norma ahora demandada, sino de la reiteración de una limitación al espacio público.

De acuerdo con el ciudadano Suárez, la limitación impuesta por el legislador al uso del

espacio público es condicional y excepcional, puesto que la autorización del cerramiento de parques y zonas verdes está supeditada a los conceptos que determinen las autoridades técnicas que manejan el tema en las diferentes ciudades del país.

Adicionalmente, la autorización del cerramiento de parques y zonas verdes está condicionada a que no se afecte la destinación de uso común de la zona protegida con el cerramiento. Esto significa que cualquier acto de apropiación, por parte de los particulares, continúa estando prohibido dentro del ordenamiento jurídico y que, por lo tanto, el demandante se equivoca cuando afirma que las normas acusadas desconocen el carácter inalienable, imprescriptible e inembargable de los bienes de uso público.

En últimas, para el interviniente, la intención del legislador con los artículos acusados de la ley 810 de 2003, fue la de regular el uso del espacio público, de tal forma que las autoridades administrativas encargadas de administrarlo puedan conceder las autorizaciones, de conformidad con criterios técnicos, jurídicos y, solamente, por motivos de seguridad.

## V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

El Procurador General de la Nación, en concepto No.3924 recibido el 8 de septiembre de 2005, manifestó su oposición frente a la acción pública de inconstitucionalidad promovida contra los artículos 1 y 2 (parciales) de la ley 810 de 2003.

Luego de realizar un resumen de los planteamientos de la demanda y del problema jurídico que entraña, el Procurador General de la Nación aclaró que en el Concepto N° 3840 emitido dentro del expediente de constitucionalidad D-5762 ya había manifestado su posición frente

a la expresión contenida en el artículo 2 parcial de la ley 810 de 2003. Por lo tanto, para la fecha en que el proceso de la referencia deba ser resuelto por la Corte, es posible que se presente el fenómeno de la cosa juzgada. En consecuencia, el Jefe del Ministerio Público solicita, inicialmente, que la Corte se esté a lo resuelto a lo que disponga esta Corporación en la sentencia que profiera dentro del trámite del expediente D-5762.

Sin embargo, teniendo en cuenta que los cargos de la demanda bajo estudio son, en esencia, similares a los formulados en el otro proceso de constitucionalidad, el Procurador decide reiterar su posición frente a la constitucionalidad del artículo 2 de la ley 810 de 2003 demandado.

Inicialmente, el Procurador considera ajustada a la Constitución, la competencia que la ley les confiere a las autoridades encargadas del control del espacio público para autorizar que por razones consagradas previamente en la ley se puedan realizar cerramientos en los parques y zonas verdes. Esto con el fin de que se garantice la seguridad de la ciudadanía, y de que se impongan sanciones cuando no medie dicha autorización por parte de la respectiva autoridad.

No obstante lo anterior, el Procurador considera que la expresión “por razones de seguridad” no constituye una determinación que señale los límites dentro de los cuales las autoridades administrativas deban conceder las mencionadas autorizaciones. Teniendo en cuenta la trascendencia de estas decisiones y con el propósito de evitar el desborde del ejercicio de estas facultades y la afectación de derechos de carácter fundamental, el Procurador condiciona la exequibilidad de la expresión acusada a la promulgación de un reglamento por parte del Gobierno Nacional que permita la materialización del contenido normativo dentro de un marco que otorgue garantías a todas las personas.

Por otro lado, el Procurador considera que el cerramiento debidamente autorizado de los

parques y las zonas verdes es un instrumento idóneo para garantizar la seguridad de las personas que se encuentran en condiciones de vulnerabilidad por razón de la ubicación de sus viviendas. Para el Ministerio Público, no existe una violación del derecho a la igualdad en este caso, porque si bien se dan restricciones temporales al uso y disfrute del espacio público, las mismas son razonables y se encuentran encaminadas, precisamente, a garantizar la seguridad y el cumplimiento de los fines del Estado consagrados en la Constitución.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

De acuerdo con la vista fiscal, el carácter inalienable, inembargable e imprescriptible de los bienes públicos no se ve afectado con la promulgación de las normas demandadas. En concreto, señala el Procurador, la autorización a que hace referencia la norma cuestionada, en manera alguna puede entenderse como una facultad para transferir o grabar los parques y zonas verdes a ningún título o como una posibilidad de los particulares para adquirir derechos sobre los mismos. Esto significa que las autorizaciones expedidas por las autoridades administrativas no equivalen a ceder a los particulares, la titularidad y el derecho de disposición sobre los bienes de uso público, que continúa estando en cabeza del Estado colombiano. En consecuencia, resulta impropio afirmar que la norma acusada suponga una privatización de los bienes de uso público, contituyéndose esto en una apreciación subjetiva del demandante.

De conformidad con lo anterior, el Procurador solicitó a la Corte declarar exequibles los apartes normativos contenidos en el artículo 2 de la Ley 810 de 2003, que dicen “sin la debida autorización de las autoridades encargadas del control del espacio público” y “ Esta autorización podrá concederse únicamente para los parques y zonas verdes por razones de seguridad, siempre y cuando la transparencia del cerramiento sea de un 90% como mínimo, de suerte que se garantice a la ciudadanía el disfrute visual de los parques o zonas verdes y que no se vulnere su destinación al uso de común.” bajo el entendido de que dichas normas se apliquen una vez el Gobierno Nacional dicte la respectiva reglamentación.

Por otro lado, el Procurador solicitó a la Corte declararse inhibida para hacer un pronunciamiento de fondo en relación con las violaciones a la Carta Política que se aducen frente a las expresiones sin la respectiva licencia y Los municipios y distritos establecerán qué tipo de amoblamiento sobre el espacio público requiere de la licencia a que se refiere este artículo, así como los procedimientos y condiciones para su expedición, contenidas en el artículo 1 de la ley 810 de 2003 y de la expresión sin contar con la debida licencia o contraviniéndolo contenida en el artículo 2 de la misma ley.

De acuerdo con el Jefe del Ministerio Público, debe proferirse una decisión inhibitoria en relación con estas expresiones puesto que el accionante Nova Arias no señaló de manera clara el cargo que justifica la solicitud de inconstitucionalidad, es decir, del texto de la demanda de inconstitucionalidad no pueden deducirse los fundamentos de la violación, teniendo en cuenta que su argumentación es imprecisa y genérica.

## VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

### 1. Competencia.

Por dirigirse la demanda contra una disposición que forma parte de una ley de la República, la Corte Constitucional es competente para decidir sobre su constitucionalidad, tal como lo prescribe el artículo 241-4 de la Constitución Política.

### 2. El asunto sometido al juicio de la Corte.

2.1. En el presente caso, el demandante solicita a la Corte que declare inexecutable las siguientes expresiones que hacen parte de los artículos 1° y 2° de la Ley 810 de 2003:

- Del artículo 1°, incisos 2° y 3°, las expresiones: "...sin la respectiva licencia..." y "Los municipios y distritos establecerán qué tipo de amoblamiento sobre el espacio público requiere de la licencia a que se refiere este artículo, así como los procedimientos y condiciones para su expedición."

- Del artículo 2°, inciso 2° numeral 2°, las expresiones: "...sin la debida autorización de las autoridades encargadas del control del espacio público..." y "Esta autorización podrá concederse únicamente para los parques y zonas verdes por razones de seguridad, siempre y cuando la transparencia del cerramiento sea de un 90% como mínimo, de suerte que se garantice a la ciudadanía el disfrute visual de los parques o zonas verdes y que no se vulnere su destinación al uso de común."

De acuerdo con el contenido de la demanda, el actor sustenta la acusación contra los textos citados señalando que, en cuanto éstos facultan a las autoridades competentes para autorizar el cerramiento de parques y zonas verdes, en realidad están permitiendo "un uso privado de un bien de uso público" y promoviendo su "apropiación privada", lo cual es contrario a los artículos 63 y 82 de la Carta Política que le otorgan a los bienes de uso público el carácter de inalienables, imprescriptibles e inembargables, al tiempo que le imponen al Estado el deber de velar por la integridad del espacio público y por su destinación al uso común.

2.2. En su concepto de rigor, el Ministerio Público le solicitó a esta Corporación declararse inhibida para proferir decisión de fondo frente a los apartes acusados del artículo 1° de la Ley 810 de 2003 y frente a la expresión "Sin contar con la debida licencia o contraviniéndolo", contenida en el artículo 2° de la misma ley, al encontrar que el actor no formuló cargo alguno

que justifique la solicitud de inconstitucionalidad ya que su contenido normativo no guarda relación con la motivación de la demanda. Respecto de las demás expresiones demandadas del artículo 2°, consideró que éstas debían ser declaradas exequibles, pues a pesar de contemplar una restricción a los derechos de libre circulación y al uso y goce del espacio público, se trata de una restricción legítima que no promueven la privatización de dicho espacio ni busca otorgar beneficios particulares. Aclara la Agencia Fiscal que el contenido normativo acusado es exequible, siempre y cuando se entienda que se aplique una vez el Gobierno Nacional haya dictado la respectiva reglamentación, pues a un cuando en el Distrito Capital existe alguna normatividad reglamentaria sobre el tema de los cerramientos por razones de seguridad, no ocurre lo mismo en las demás zonas del territorio, siendo ello imprescindible para la correcta aplicación de la medida.

2.3. La generalidad de los intervinientes, si bien solicitan a la Corte que proceda a declarar exequible las preceptivas impugnadas, coinciden en destacar que el planteamiento de inconstitucionalidad parte de una interpretación equivocada de tales disposiciones, pues el alcance que le fija el actor y que sirve de sustento a la acusación, no está plasmada ni se deduce de los textos demandados, en el sentido que la finalidad buscada por el legislador en las normas acusadas no es promover el uso privado de los espacios públicos ni desconocer su destinación al uso común.

2.4. En este orden de ideas, encuentra la Corte que, para efectos de establecer si en el presente caso hay lugar a proferir un fallo de fondo, inicialmente le corresponde definir si la demanda formulada contra las normas citadas cumple con los requerimientos mínimos exigidos por la ley y la jurisprudencia para que pueda llevarse a cabo el juicio de inconstitucionalidad.

3. La presentación en debido forma de las demandas de inconstitucionalidad. Requisitos que son necesarios para que el juez constitucional pueda emitir pronunciamiento de fondo.

Desde sus primeras decisiones, la Corte<sup>1</sup>, amparada en las normas constitucionales y legales que regulan la materia, dejó sentado que, “aun cuando la acción de inconstitucionalidad es de naturaleza pública y como tal no está sujeta a una técnica especial, quien la ejerce sí debe asumir una carga procesal mínima que permita al órgano de control adelantar con diligencia la función que en ese campo le ha sido asignada: decidir definitivamente y con alcance de cosa juzgada, las controversias sobre la validez de las leyes y decretos con fuerza de ley que hayan llegado a su conocimiento a través de demanda ciudadana”<sup>2</sup>.

Explicó la jurisprudencia que supeditar el ejercicio de la acción de inconstitucionalidad al cumplimiento de unos presupuestos mínimos, como son los señalados en el artículo 2° del decreto 2067 de 1991, no busca convertir ese derecho político en una especialidad jurídica, haciendo a un lado su condición de verdadera modalidad de participación ciudadana directa para la defensa de la Constitución. Por el contrario, asumiendo que los derechos en general, y este en particular, no tienen un carácter absoluto e ilimitado, para la Corte, “fijarle algunas condiciones de procedibilidad persigue un fin constitucionalmente admisible, como es, por una parte, viabilizar y racionalizar su uso, en el entendido que el precitado derecho no ha sido concebido para interferir sin motivo ni justificación válida la vigencia de la ley, y por la otra, delimitar el ámbito de competencia del órgano de control constitucional, ya que la Carta Política no lo faculta para llevar a cabo un control oficioso de constitucionalidad sobre las leyes”<sup>3</sup>.

Desde esa perspectiva, con la implementación de unos requisitos mínimos de procedibilidad se persigue que, a través del ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, pueda promoverse una verdadera controversia de tipo constitucional, provista de elementos de juicio pertinentes y suficientes que además de activar la competencia de la Corte, le

permitan a ésta entrar a determinar si, con base en la acusación, existe o no una oposición objetiva entre una norma legal y la Carta Política, que es el propósito del control de constitucionalidad de las leyes.

Cabe destacar que, a partir de los razonamientos precedentes, mediante Sentencia C-131 de 1993 (M.P. Alejandro Martínez Caballero), esta Corporación encontró ajustado a la Constitución el artículo 2° del Decreto 2067 de 1991 y procedió a declarar su exequibilidad. Así las cosas, siguiendo el contenido de la norma en cita, para que una demanda de inconstitucionalidad se entienda presentada en debida forma, es necesario que el demandante incluya en ella: (i) las normas que se acusan como inconstitucionales, (ii) las preceptivas superiores que se estiman violadas y, particularmente, (ii) las razones o motivos por los cuales se considera que dichos textos constitucionales han sido infringidos.

Sobre la exigencia de indicar las causas que motivan la violación alegada, ha explicado la Corte que la misma “no se satisface con la exposición de cualquier tipo de razones o motivos, sino que es necesario que éstas sean ‘claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes’<sup>4</sup>”, pues sólo así es posible que el juez constitucional pueda llevar a cabo una verdadera confrontación entre el texto demandado y la norma Superior y, de esa forma, entrar a establecer si en realidad existe o no contradicción entre la ley y la Constitución<sup>5</sup>. En contraposición a tales exigencias, viene considerando la jurisprudencia que “las acusaciones vagas, abstractas o imprecisas no son entonces idóneas para cuestionar y destruir la presunción de constitucionalidad que ampara la ley”<sup>6</sup>, y que, por tanto, las mismas deben ser desestimadas por improcedentes e ineptas para impulsar un juicio de inconstitucionalidad.

En cuanto a los presupuestos de claridad, certeza, pertinencia y suficiencia en la formulación de la acusación, éstos fueron debidamente explicados por la Corte en la Sentencia C-1052 de 2001 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa), en los siguientes términos:

La claridad de la demanda es un requisito indispensable para establecer la conducencia del concepto de la violación, pues aunque “el carácter popular de la acción de inconstitucionalidad, [por regla general], releva al ciudadano que la ejerce de hacer una exposición erudita y técnica sobre las razones de oposición entre la norma que acusa y el Estatuto Fundamental”<sup>7</sup>, no lo excusa del deber de seguir un hilo conductor en la argumentación que permita al lector comprender el contenido de su demanda y las justificaciones en las que se basa.

Adicionalmente, que las razones que respaldan los cargos de inconstitucionalidad sean ciertas significa que la demanda recaiga sobre una proposición jurídica real y existente<sup>8</sup> “y no simplemente [sobre una] deducida por el actor, o implícita”<sup>9</sup> e incluso sobre otras normas vigentes que, en todo caso, no son el objeto concreto de la demanda<sup>10</sup>. Así, el ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad supone la confrontación del texto constitucional con una norma legal que tiene un contenido verificable a partir de la interpretación de su propio texto; “esa técnica de control difiere, entonces, de aquella [otra] encaminada a establecer proposiciones inexistentes, que no han sido suministradas por el legislador, para pretender deducir la inconstitucionalidad de las mismas cuando del texto normativo no se desprenden”<sup>11</sup>.

De otra parte, las razones son específicas si definen con claridad la manera como la disposición acusada desconoce o vulnera la Carta Política a través “de la formulación de por lo menos un cargo constitucional concreto contra la norma demandada”<sup>12</sup>. El juicio de constitucionalidad se fundamenta en la necesidad de establecer si realmente existe una oposición objetiva y verificable entre el contenido de la ley y el texto de la Constitución Política, resultando inadmisibles que se deba resolver sobre su inexecutable a partir de argumentos “vagos, indeterminados, indirectos, abstractos y globales”<sup>13</sup> que no se relacionan concreta y directamente con las disposiciones que se acusan. Sin duda, esta

omisión de concretar la acusación impide que se desarrolle la discusión propia del juicio de constitucionalidad<sup>14</sup>.

La pertinencia también es un elemento esencial de las razones que se exponen en la demanda de inconstitucionalidad. Esto quiere decir que el reproche formulado por el peticionario debe ser de naturaleza constitucional, es decir, fundado en la apreciación del contenido de una norma Superior que se expone y se enfrenta al precepto demandado. En este orden de ideas, son inaceptables los argumentos que se formulan a partir de consideraciones puramente legales<sup>15</sup> y doctrinarias<sup>16</sup>, o aquellos otros que se limitan a expresar puntos de vista subjetivos en los que “el demandante en realidad no está acusando el contenido de la norma sino que está utilizando la acción pública para resolver un problema particular, como podría ser la indebida aplicación de la disposición en un caso específico”<sup>17</sup>; tampoco prosperarán las acusaciones que fundan el reparo contra la norma demandada en un análisis de conveniencia<sup>18</sup>, calificándola “de inocua, innecesaria, o reiterativa”<sup>19</sup> a partir de una valoración parcial de sus efectos.

Finalmente, la suficiencia que se predica de las razones de la demanda de inconstitucionalidad guarda relación, en primer lugar, con la exposición de todos los elementos de juicio (argumentativos y probatorios) necesarios para iniciar el estudio de constitucionalidad respecto del precepto objeto de reproche; así, por ejemplo, cuando se estime que el trámite impuesto por la Constitución para la expedición del acto demandado ha sido quebrantado, se tendrá que referir de qué procedimiento se trata y en qué consistió su vulneración (artículo 2 numeral 4 del Decreto 2067 de 1991), circunstancia que supone una referencia mínima a los hechos que ilustre a la Corte sobre la fundamentación de tales asertos, así no se aporten todas las pruebas y éstas sean tan sólo pedidas por el demandante. Por otra parte, la suficiencia del razonamiento apela directamente al alcance persuasivo de la demanda, esto es, a la presentación de argumentos que, aunque no logren prime facie convencer al magistrado de que la norma es contraria a la Constitución, si despiertan una duda mínima sobre la constitucionalidad de la norma impugnada, de tal manera que inicia realmente un proceso dirigido a desvirtuar la presunción de

constitucionalidad que ampara a toda norma legal y hace necesario un pronunciamiento por parte de la Corte Constitucional. (Negrillas y subrayas fuera de texto).

En suma, sólo es posible que la Corte se pronuncie sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de una ley, sometida a juicio mediante demandada ciudadana, cuando se verifica previamente que quien ejerce la acción ha cumplido con los requisitos previstos en el artículo 2° del Decreto 2067 de 1991, en especial, el que exige al actor expresar de manera clara, cierta, específica, pertinente y suficiente de qué forma la norma acusada es contraria a la Constitución Política. En caso que la demanda no tenga en cuenta las condiciones mínimas de procedibilidad mencionadas, la misma será sustancialmente inepta y el juez constitucional estará en la obligación de abstenerse de fallar de fondo, profiriendo un fallo inhibitorio.

4. El contenido de las normas parcialmente acusadas.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Dentro de ese contexto, los artículos 1° y 2° de la Ley 810 de 2003 se ocupan de modificar los artículos 103 y 104 de la Ley 388 de 1997, respectivamente, los cuales regulan lo concerniente a las infracciones urbanísticas propiamente dichas y las sanciones que le son aplicables a los infractores.

3.2. Tratándose del artículo 1° parcialmente acusado, en él se consagran como infracciones urbanísticas las siguientes:

- Toda actuación de construcción, ampliación, modificación, adecuación y demolición de edificaciones, de urbanización y parcelación, que contravenga los planes de ordenamiento territorial y las normas urbanísticas que los desarrollan y complementan incluyendo los planes parciales, y

- La localización de establecimientos comerciales, industriales, institucionales y de servicios en contravención a las normas de usos del suelo, lo mismo que el encerramiento, la intervención o la ocupación temporal o permanente del espacio público con cualquier tipo de amoblamiento, instalaciones o construcciones, sin la respectiva licencia.

Respecto a la infracción por ocupación temporal o permanente del espacio público con amoblamientos, la misma norma le asigna a las autoridades municipales y distritales la función de establecer los tipos de amoblamientos que requiere de licencia previa y el señalamiento de los procedimientos y condiciones que deben seguirse para la expedición de dicha licencia.

Igualmente, el precepto en cuestión faculta a los alcaldes o a sus delegados<sup>20</sup> para que de oficio o a petición de parte, dispongan la medida policiva de suspensión inmediata de todas las obras, en los casos de actuaciones urbanísticas respecto de las cuales no se acredite la existencia de la licencia correspondiente o que no se ajuste a ella, y hasta cuando se demuestre plenamente que han cesado las causas que hubieren dado lugar a la medida. En el caso del Distrito Capital, la norma precisa que la competencia para adelantar la suspensión de obras está en cabeza de los alcaldes locales de acuerdo con el Estatuto Orgánico del Distrito Capital.

3.3. Por su parte, en el artículo 2° parcialmente impugnado se establecen las sanciones a que

se hacen acreedores los responsables de las infracciones urbanísticas, las circunstancias específicas en que éstas proceden y las autoridades a quienes corresponde aplicar tales sanciones.

Así, la norma inicia por señalar que la autoridad competente para imponer las sanciones derivadas de las infracciones urbanísticas son los alcaldes municipales y distritales, del gobernador del departamento de San Andrés y Providencia o el funcionario que reciba la delegación, quienes deberán graduar la sanción de acuerdo con la gravedad y magnitud de la infracción y la reiteración o reincidencia de la falta si ello ha tenido lugar.

En relación con las sanciones propiamente dichas y las circunstancias específicas que les dan origen, la norma prevé como sanciones:

1°- Multas sucesivas que oscilarán entre quince y treinta salarios mínimos legales diarios vigentes por metro cuadrado de área de suelo afectado, sin que en ningún caso la multa pueda superar los quinientos (500) salarios mínimos mensuales legales vigentes, para los que parcelen, urbanicen o construyan en terrenos no urbanizables o no parcelables, además de la orden policiva de demolición de la obra y la suspensión de servicios públicos domiciliarios, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 142 de 1994. Esta misma sanción se aplica a quienes parcelen, urbanicen o construyan en terrenos afectados por el plan vial, de infraestructura de servicios públicos domiciliarios, o destinado a equipamientos públicos.

Precisa el precepto que la cuantía de estas multas se puede incrementar hasta en un ciento por ciento sobre las sumas señaladas, sin perjuicio de las demás responsabilidades y sanciones legales a que haya lugar, en caso de que la construcción, urbanización o parcelación se desarrollen en terrenos de protección ambiental, o localizados en zonas calificadas como de riesgo, tales como humedales, rondas de cuerpos de agua o de riesgo geológico.

2°- Multas sucesivas que van entre doce y veinticinco salarios diarios vigentes por metro cuadrado de intervención u ocupación, sin que la multa supere los cuatrocientos (400) salarios mínimos mensuales legales vigentes, para los que intervengan u ocupen, con cualquier tipo de amoblamiento, instalaciones o construcciones, los parques públicos zonas verdes y demás bienes de uso público, o los encierren sin la debida autorización de las autoridades encargadas del control del espacio público, además de la demolición de la construcción o cerramiento y la suspensión de servicios públicos domiciliarios, de acuerdo con lo estatuido en la Ley 142 de 1994. Aclara el precepto que esta multa aplica también para los que realicen intervenciones en área que formen parte del espacio público que no tengan el carácter de bienes de uso público, sin contar con la debida licencia o contraviniéndolo, y sin perjuicio de la obligación de restitución de elementos que más adelante se señala.

En punto a la sanciones aplicables a quienes lleven a cabo cerramientos del espacio público sin la debida autorización, la disposición aclara que, tratándose de parques y zonas verdes, la autorización se concede únicamente por razones de seguridad y siempre que se cumplan los siguientes dos presupuestos: (i) que la transparencia del cerramiento sea del 90% como mínimo, de manera que se garantice a la ciudadanía el disfrute visual de los parques; y (ii) que no vulnere ni desconozca la destinación al uso común de tales espacios públicos.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

3°- Multas sucesivas que van entre diez y veinte salarios mínimos legales diarios vigentes por metro cuadrado de intervención sobre el suelo o por metro cuadrado de construcción según el caso, sin que en ningún caso la multa supere los trescientos (300) salarios mínimos mensuales legales vigentes, más la suspensión de los servicios públicos domiciliarios, para los que parcelen, urbanicen o construyan en terrenos aptos para estas actuaciones sin la respectiva licencia. Dicha sanción se extiende también a quienes demuelan inmuebles declarados de conservación arquitectónica o realicen intervenciones sobre los mismos sin la licencia respectiva, o incumplan las obligaciones de adecuada conservación, sin perjuicio de la obligación de reconstrucción, caso en los cuales la sanción no podrá ser inferior a los

setenta (70) salarios mínimos mensuales legales vigentes.

4°- Multas sucesivas que oscilan entre ocho y quince salarios mínimos legales diarios vigentes por metro cuadrado de intervención sobre el suelo o por metros cuadrados de construcción según sea el caso, sin que en ningún caso la multa supere los doscientos (200) salarios mínimos legales vigentes para quienes parcelen, urbanicen o construyan en terrenos aptos para estas actuaciones en contravención a lo preceptuado en la licencia, o cuando esta haya caducado, y la suspensión de servicios públicos domiciliarios. La misma sanción se impone a quienes usen o destinen un inmueble a un uso diferente al señalado en la licencia, o contraviniendo las normas urbanísticas sobre usos específicos del suelo<sup>21</sup>.

5°- Finalmente, se prevé como sanción la demolición total o parcial de las obras desarrolladas sin licencia, o de la parte de las mismas no autorizada o ejecutada en contravención a la licencia, a costa del interesado, pudiéndose cobrar por jurisdicción coactiva si es del caso, cuando sea evidente que el infractor no pueda adecuar su actuación a las exigencias legales previstas.<sup>22</sup>

5. Ineptitud sustancial de la demanda formulada contra los artículos 1° y 2° de la Ley 810 de 2003.

Conforme se ha venido señalando, la demanda se plantea en términos de solicitar la declaratoria de inexequibilidad parcial de los artículos 1° y 2° de la Ley 810 de 2003, por considerar el actor que los mismos, al facultar a las autoridades locales para autorizar el cerramiento de parques y zonas verdes, permiten el uso privado del espacio público y promueven su privatización en beneficio de unos pocos.

En apoyo de tal acusación, el demandante sostiene: (i) que las normas demandadas han dado origen a reglamentaciones municipales que en el caso de Bogotá vienen afectando la labor de recuperación del espacio público que se había realizado en los últimos años; (ii) que mantener su vigencia implica cohonestar con los comentarios hechos en las altas esferas de la sociedad, en el sentido que: 'Es terrible que ahora vaya a venir el hijo de la empleada del servicio a jugar en el mismo parque en que juega mi hijo ', lo cual es contrario al principio de tolerancia; y (iii) que utilizar el argumento de la seguridad para cerrar parques sería desconocer las estadísticas presentadas por La Policía Nacional en las que se indica que la recuperación del espacio público y el retiro de los cerramientos no aumentaron de forma alguna la inseguridad en las áreas abiertas al uso público.

Pues bien, verificado el contenido normativo de las disposiciones impugnadas, la Corte considera, al igual que lo hicieron la mayoría de intervinientes, que la solicitud de inconstitucionalidad bajo análisis se estructura a partir de una interpretación equivocada de tales preceptos, deducida por el actor con base en apreciaciones subjetivas que no atienden al verdadero alcance de los textos allí contenidos.

Conforme se anotó en el acápite anterior, a través de los artículos 1° y 2° de la Ley 810 de 2003 se modifican los artículos 103 y 104 de la Ley 388 de 1997, en lo correspondiente al tema de las infracciones urbanísticas y las sanciones que le son aplicables a quienes resulten responsables de tales infracciones. En ese contexto, los artículos acusados definen como infracción urbanística, susceptible de la respectiva sanción, el cerramiento de espacios públicos sin la debida autorización, precisando a su vez que la autorización para cerramientos en parques y zonas verdes únicamente se concede por razones de seguridad, y siempre que el cerramiento mantenga una transparencia mínima del 90% y no afecte su destinación al uso común.

Así las cosas, y teniendo como referente de análisis los cargos formulados, mal puede afirmarse que a través de los textos normativos acusados se esté buscando favorecer

intereses particulares, autorizando el uso privado del espacio público o promoviendo su privatización. Como ha quedado dicho, si bien las normas contemplan la posibilidad de autorizar cerramientos en espacios públicos, son ellas mismas las que en forma expresa condicionan los permisos de cerramientos de parques y zonas verdes, a que éstos se otorguen sólo por razones de seguridad y sin que pueda desconocerse su destinación al uso por todos los miembros de la comunidad.

Desde este punto de vista, el objetivo que persiguen las normas acusadas es tangencialmente opuesto al que se le atribuye en la demanda: propender por la defensa del espacio público y al mismo tiempo brindar garantías de seguridad a la ciudadanía para asegurar un adecuado uso y goce de aquél cuando las circunstancias específicas lo ameriten; propósitos que se concretan y materializan, no sobra repetirlo, al consagrarse como infracción urbanística el cerramiento de parques y zonas verdes sin la respectiva licencia, y al restringirse el otorgamiento de éstas a los casos en que el cerramiento se justifique por razones de seguridad y con él no se afecte ni la visibilidad ni la destinación del bien al uso y goce colectivos.

Los argumentos con los que respalda y complementa el actor la acusación, dirigidos a cuestionar las normas legales por (i) promover la expedición de reglamentos que afectan los procesos de recuperación del espacio público, (ii) motivar la intolerancia de ciertos sectores sociales y (iii) desconocer las estadísticas sobre seguridad, no son entonces predicables de dichos textos. Además de ampararse en una visión parcializada y descontextualizada de las normas acusadas, mediante la cual se les atribuye una consecuencia jurídica inexistente - promover la privatización del espacio público-, los mismos responden a valoraciones personales del actor, especulativas y de mera conveniencia, que de tener algún fundamento de validez, pueden encontrar justificación en una indebida reglamentación o aplicación de las preceptivas enjuiciadas por parte de los distintos operadores jurídicos o autoridades encargadas del manejo del espacio público, pero en ningún caso ser una consecuencia directa e inmediata de las reglas jurídicas en ellas previstas.

Esta Corporación ha sido clara en señalar que el reproche formulado contra una disposición legal debe ser de naturaleza estrictamente constitucional, lo cual significa que debe fundarse exclusivamente en la apreciación del contenido de las normas Superiores que son objeto de confrontación o enfrentamiento con los preceptos demandados, buscando mostrar la presunta incompatibilidad existente entre unas y otras. Esta circunstancia no tiene ocurrencia en el presente caso, ya que los argumentos utilizados en la demanda, ni hacen referencia a los contenidos constitucionales violados, ni contienen elementos de juicio que permitan una confrontación objetiva entre las normas acusadas y la Constitución.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

El tema del espacio público ha sido analizado y estudiado por la jurisprudencia constitucional en distintas oportunidades<sup>23</sup>, destacando que, en consideración a los principios y fines que orientan el Estado Social de Derecho, en particular los que propugnan por el respeto a la dignidad humana y la prevalencia del interés general, el Constituyente de 1991 lo hizo merecedor de una protección especial, materializada en el hecho de haber elevado a canon constitucional, no sólo el deber que le asiste al Estado de velar por la protección de su integridad y por su destinación al uso común, sino también el carácter de inalienables, imprescriptibles e inembargables que tienen los bienes públicos que lo integran.

Acorde con la protección constitucional de que fue objeto, esta Corporación viene sosteniendo que lo que caracteriza a los bienes que integran el espacio público es precisamente su afectación al interés general y su destinación al uso por todos los miembros de la comunidad, razón por la cual el concepto de espacio público constituye una expresa limitación a la propiedad privada, así como también a la posibilidad de que se excluyan de su uso y goce a algunas personas o de que se establezcan privilegios en beneficio de determinados particulares.

Ha precisado igualmente que, aun cuando el espacio público tiene el alcance de derecho autónomo de carácter colectivo, el cual cuenta para su defensa y protección con la vía judicial de la acción popular de origen constitucional (C.P. art. 88), no se constituye en un derecho absoluto y, por tanto, en situaciones específicas puede ser objeto de limitaciones transitorias y razonables, “resultado de disposiciones que reconocen a los particulares ciertas garantías relacionadas con el derecho de propiedad, con la seguridad, con la prestación de servicios a la comunidad o con el libre desarrollo de actividades culturales o cívicas”<sup>24</sup>.

Por lo tanto, teniendo en cuenta que la presente solicitud de inconstitucionalidad se estructura a partir de una interpretación equivocada de las normas acusadas y en una proposición jurídica deducida por el actor, debe concluir la Corte que la demanda es sustancialmente inepta. Como quedo explicado, si el demandante soporta su acusación en el hecho de que las normas acusadas promueven la privatización del espacio público, y esa no es una consecuencia que pueda derivarse de sus textos, no le es posible a la Corte adelantar la confrontación objetiva de los preceptos demandados con la Constitución, por el hecho de habersele atribuido a éstos una consecuencia inconstitucional falsa.

Tal como se explicó en el acápite anterior, el órgano de control constitucional es competente para emitir un pronunciamiento de fondo, sólo cuando el demandante ha formulado un verdadero cargo de inconstitucionalidad, esto es, cuando el mismo se estructura a partir de razones “claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes”<sup>25</sup>. En el caso bajo examen no se cumple el presupuesto de certeza, pues esta visto que la acusación formulada no recae directamente sobre el contenido de las disposiciones demandadas, como lo exige ese presupuesto de procedibilidad, sino sobre una proposición jurídica inferida o deducida por el demandante. Tampoco se observa el requisito de pertinencia, ya que los argumentos que utiliza el actor para respaldar la acusación no son de naturaleza constitucional sino producto de una valoración personal y de mera conveniencia.

A esta misma conclusión había llegado la Corte en la Sentencia C-1007 de 2005 (M.P. Alfredo

Beltrán Sierra), a propósito de una demanda de inconstitucionalidad promovida también contra el artículo 2° de la Ley 810 de 2003, y la cual se estructuró con base en los mismos cargos que ahora se analizan. En esa oportunidad, al juzgar el contenido normativo que autoriza el cerramiento de parques y zonas verdes por razones de seguridad y siempre que con ello no se vulnere su destinación al uso común, la Corte sostuvo que atribuirle a dicha norma el efecto de llevar consigo la privatización de tales áreas, era reconocerle un contenido normativo que ella no tiene. Sobre el particular, dijo la Corte:

“3.3 De lo transcrito, salta fácilmente a la vista que las supuestas violaciones a los artículos constitucionales se originan en la interpretación del actor al contenido de las expresiones acusadas, consagradas en el artículo 2, numeral 2, de la Ley 810 de 2003, pues, según su entendimiento, si la norma habla de eventuales autorizaciones para el cerramiento de parques y zonas verdes del espacio público, tal alusión implica, sin lugar a dudas, una autorización por parte de las entidades de control del espacio público a favor de unos pocos particulares privilegiados. Lo que lleva consigo la privatización de tales áreas, desplazando a los demás habitantes del país del gozo, uso y disfrute de estos espacios que les pertenecen a todos, e impidiéndoles su libre movilización. Y no sólo eso, de acuerdo con lo dicho por el actor, esta clase de autorizaciones despojan al Estado de la propiedad de los bienes en mención, trasladando tal derecho de propiedad en cabeza de un particular o de un grupo de particulares, en desconocimiento de que los bienes de uso público son inalienables, imprescriptibles e inembargables.

Sin embargo, esto no es así, y más allá de leer con detenimiento la disposición acusada, no se requieren mayores esfuerzos para concluir que la norma no dice lo que el demandante dice que dice y por lo tanto, los cargos no están debidamente sustentados.

En otras palabras, la disposición legal en lo acusado no tiene el contenido normativo que le

atribuye el demandante y por vía de interpretación no es posible sustentar cargos de inconstitucionalidad.

Esta situación le impide a la Corte realizar el examen de fondo de la norma, pues, recuérdese que la competencia de la Corporación para estos efectos, es rogada, lo que significa que sólo puede ejercer el control constitucional de las disposiciones legales, o con fuerza de ley, con base en las acciones públicas de inexecutable que adelanten los ciudadanos, siempre y cuando se reúnan los requisitos legales contenidos en el artículo 2 del Decreto 2067 de 1991.”

En conclusión, aun a pesar de que la presente demanda fue admitida por el Magistrado Sustanciador, un detenido análisis de la misma lleva a la Corte a concluir que en ella no se estructuró un verdadero cargo de inconstitucionalidad, circunstancia que impide a este órgano de control realizar el análisis de fondo de las preceptivas acusadas.

En relación con esto último, interpretando el contenido del artículo 6° del Decreto 2067 de 1991, en la Sentencia C-1115 de 2004 (M.P. Rodrigo Escobar Gil) la Corte señaló “que, en principio, es en el Auto a través del cual se decide sobre la admisibilidad de la demanda, el momento oportuno para definir si la acción de inconstitucionalidad cumple o no con los requisitos de procedibilidad a los que se ha hecho expresa referencia. Sin embargo, bajo la consideración que ese primer análisis responde a una valoración apenas sumaria de la demanda, realizada únicamente por cuenta del Magistrado Ponente, también resulta jurídicamente admisible que la Corte en Pleno lleve a cabo el análisis de procedibilidad en la Sentencia, una vez evalúe, además de la acusación, la opinión de los distintos intervinientes y el concepto del Ministerio Público”<sup>26</sup>. De ahí que, “un cuando en el auto admisorio el Magistrado Ponente haya considerado que la demanda reúne los requisitos exigidos por el artículo 2° del Decreto 2067 de 1991, es posible que la Sala Plena adopte la decisión

contraria, cuando encuentre que el cumplimiento de los requisitos, en particular el referente a la formación de un verdadero cargo de inconstitucionalidad, presenta en realidad una formulación apenas aparente y no real que impide proferir un fallo de fondo”<sup>27</sup>

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Por las razones expuestas, esta Corporación se inhibirá de emitir pronunciamiento de fondo sobre la demanda formulada contra los artículos 1° y 2° (parciales) de la Ley 810 de 2003.

## VII. DECISION

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

## RESUELVE

Declararse INHIBIDA para emitir pronunciamiento de fondo respecto de los artículos 1° y 2° de la Ley 810 de 2003, por haberse presentado una ineptitud sustancial de la demanda.

Notifíquese, comuníquese, cúmplase, publíquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

AUSENTE EN COMISION

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INES VARGAS HERNANDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Sentencia C-131 de 1993 (M.P. Alejandro Martínez Caballero).

2 Sentencia C-980 de 2005 (M.P. Rodrigo Escobar Gil).

3 Sentencia ibídem.

4 Sentencia C-1052 de 2001 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa).

5 Cfr. Sentencia C-402 de 1999 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo).

6 Sentencia C-980 de 2005 (M.P. Rodrigo Escobar Gil).

7 Cfr Corte Constitucional Sentencia C-143 de 1993 M.P. José Gregorio Hernández. Estudió la Corte en aquella ocasión la demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 16 y 20 de la Ley 3a de 1986, 246, 249 y 250 del Decreto 1222 de 1986. En el mismo sentido puede consultarse la Sentencia C-428 de 1996 M.P. Carlos Gaviria Díaz.

8 Así, por ejemplo en la Sentencia C-362 de 2001; M.P. Alvaro Tafur Gálvis, la Corte también se inhibió de conocer la demanda contra Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 5º del Decreto 2700 de 1991, pues “del estudio más detallado de los argumentos esgrimidos por el demandante, como corresponde a la presente etapa procesal, puede deducirse que los cargos que se plantean aparentemente contra la norma atacada no lo son realmente contra ella”.

9 Sentencia C-504 de 1995; M.P. José Gregorio Hernández Galindo. La Corte se declaró inhibida para conocer de la demanda presentada contra el artículo 16, parcial, del Decreto 0624 de 1989 “por el cual se expide el Estatuto Tributario de los impuestos administrados por la Dirección General de Impuestos Nacionales”, pues la acusación carece de objeto, ya que alude a una disposición no consagrada por el legislador.

10 Cfr. Corte Constitucional Sentencia C-1544 de 2000 M.P. José Gregorio Hernández Galindo. La Corte se inhibe en esta oportunidad proferir fallo de mérito respecto de los artículos 48 y 49 de la Ley 546 de 1999, por presentarse ineptitud sustancial de la demanda, debido a que el actor presentó cargos que se puedan predicar de normas jurídicas distintas a las demandadas. En el mismo sentido C-113 de 2000 M.P. José Gregorio Hernández Galindo, C-1516 de 2000 M.P. Cristina Pardo Schlesinger, y C-1552 de 2000 M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

11 En este mismo sentido pueden consultarse, además de las ya citadas, las sentencias C-509 de 1996 (M.P. Vladimiro Naranjo Mesa), C-1048 de 2000 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo), C-011 de 2001 (M.P. Alvaro Tafur Gálvis), entre otras.

12 Cfr. Corte Constitucional Sentencia C-568 de 1995 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz. La Corte se declara inhibida para resolver la demanda en contra de los artículos 125, 129, 130 y 131 de la Ley 106 de 1993, puesto que la demandante no estructuró el concepto de la violación de los preceptos constitucionales invocados.

13 Estos son los defectos a los cuales se ha referido la jurisprudencia de la Corte cuando ha señalado la ineptitud de una demanda de inconstitucionalidad, por inadecuada presentación del concepto de la violación. Cfr. los autos 097 de 2001 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra) y 244 de 2001 (M.P. Jaime Cordoba Triviño) y las sentencias C-281 de 1994 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo), C-519 de 1998 (M.P. Vladimiro Naranjo Mesa), C-013 de 2000 (M.P.

Alvaro Tafur Gálvis), C-380 de 2000 (M.P. Vladimiro Naranjo Mesa), C-177 de 2001 (M.P. Fabio Morón Díaz), entre varios pronunciamientos.

14 Cfr. Corte Constitucional Sentencia C-447 de 1997 M.P. Alejandro Martínez Caballero. La Corte se declara inhibida para pronunciarse de fondo sobre la constitucionalidad del inciso primero del artículo 11 del Decreto Ley 1228 de 1995, por demanda materialmente inepta, debido a la ausencia de cargo.

15 Cfr. la Sentencia C-447 de 1997, ya citada.

16 Cfr. Corte Constitucional Sentencia C-504 de 1993; M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz y Carlos Gaviria Díaz. La Corte declaró exequible en esta oportunidad que el Decreto 100 de 1980 (Código Penal). Se dijo, entonces: “Constituye un error conceptual dirigir el cargo de inconstitucionalidad contra un metalenguaje sin valor normativo y, por tanto, carente de obligatoriedad por no ser parte del ordenamiento jurídico. La doctrina penal es autónoma en la creación de los diferentes modelos penales. No existe precepto constitucional alguno que justifique la limitación de la creatividad del pensamiento doctrinal - ámbito ideológico y valorativo por excelencia -, debiendo el demandante concretar la posible antinomia jurídica en el texto de una disposición que permita estructurar un juicio de constitucionalidad sobre extremos comparables”. Así, la Corte desestimaba algunos de los argumentos presentados por el actor que se apoyaban en teorías del derecho penal que reñían con la visión contenida en las normas demandadas y con la idea que, en opinión del actor, animaba el texto de la Constitución.

17 Cfr. Ibíd. Sentencia C-447 de 1997.

18 Cfr. Corte Constitucional Sentencia C-269 de 1995 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz. Este fallo que se encargó de estudiar la Demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 61 de 1993 artículo 1° literales b y f, es un ejemplo de aquellos casos en los cuales la Corte desestima algunos de los cargos presentados por el actor, puesto que se limitan a presentar argumentos de conveniencia.

19 Son estos los términos descriptivos utilizados por la Corte cuando ha desestimado demandas que presentan argumentos impertinentes a consideración de la Corte. Este asunto también ha sido abordado, además de las ya citadas, en la C-090 de 1996 (M.P. Antonio

Barrera Carbonell), C-357 de 1997 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo), C, 374 de 1997 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo) se desestiman de este modo algunos argumentos presentados por el actor contra la Ley 333 de 1996 sobre extinción de dominio, C-012 de 2000 (M.P. Alfredo Beltrán Sierra), C-040 de 2000 (M.P. Fabio Morón Díaz), C-645 de 2000 (M.P. Alejandro Martínez Caballero), C-876 de 2000 (M.P. Alejandro Martínez Caballero), C-955 de 2000 (M.P. )C-1044 de 2000 (M.P. Fabio Morón Díaz), C-052 de 2001 (M.P. Alvaro Tafur Gálvis), C-201 de 2001 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo).

20 En el caso del Distrito Capital, la norma precisa que la competencia para adelantar la suspensión de obras a que se refiere este artículo, corresponde a los alcaldes locales, de conformidad con lo dispuesto en el Estatuto Orgánico del Distrito Capital.

21 En este acápite, la norma señala que el caso de establecimientos comerciales que no cumplan con las normas referentes a usos del suelo se aplicarán, en lo pertinente, los procedimientos y las sanciones previstas para este tipo de infracciones en la Ley 232 de 1995 ó en aquellas normas que la adicionen, modifiquen o complementen.

22 El artículo 2° de la Ley 810 de 2003, en su párrafo único dispone que: “Tiene el carácter de grave toda infracción urbanística contemplada en la presente Ley que genere impactos ambientales no mitigables o el deterioro irreparable de los recursos naturales o del patrimonio arquitectónico y cultural la reincidencia de la falta, o la contravención a normas urbanísticas estructurales del Plan de Ordenamiento Territorial de acuerdo con lo establecido en el artículo 15 de la Ley 388 de 1997, así como la contravención a las normas establecidas en la Ley 400 de 1997”.

23 Sobre el punto de pueden consultar, entre otras, las siguientes Sentencias: C-346 de 1997, SU-360 de 1999, SU-601 de 1999, C-265 de 2002, C-568 de 2003 y T-034 de 2004.

24 C-568 de 2003, M.P. Alvaro Tafur Galvis. En el mismo sentido se pueden consultar las Sentencias SU-360 de 1999 y C-265 de 2002, entre otras.

25 Sentencia C-1052 de 2001 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa). En dicho fallo, al unificar los criterios de interpretación definidos por la Corte en los distintos pronunciamientos alusivos al tema, esta Corporación precisó que, sin incurrir en formalismos técnicos que contraríen la naturaleza pública e informal de la acción de inconstitucionalidad, se entiende que se ha formulado un verdadero cargo de inconstitucionalidad, esto es, un cargo concreto, cuando el mismo se apoya en razones “claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes”<sup>25</sup>. Ello significa que sólo hay lugar a activar el respectivo juicio, si la acusación presentada por el actor es (i) lo suficientemente comprensible y de fácil entendimiento (razones claras), (ii) recae directamente sobre el contenido de la disposición demandada y no sobre una proposición jurídica inferida o deducida por el actor (razones ciertas), (iii) define o muestra en forma diáfana la manera como la norma vulnera la Carta Política (razones específicas), (iv) utiliza argumentos de naturaleza estrictamente constitucional y no razones de orden legal, personal, doctrinal o de simple conveniencia (razones pertinentes), y (v) contiene todos los elementos de juicio -argumentativos y probatorios- que son imprescindibles para adelantar el juicio de inconstitucionalidad, de manera que despierte por lo menos una sospecha o duda mínima sobre la constitucionalidad del precepto impugnado (razones suficientes).

26 Sentencia C-1115 de 2004

27 Sentencia *Ibíd.*