

Sentencia C-1007/05

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Interpretación equivocada de disposición acusada

Referencia: expediente D-5762

Demanda de inconstitucionalidad en contra del artículo 2º, parcial, 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.”

Actor : Hernando Alfonso Prada Gil.

Magistrado Ponente :

Dr. ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Bogotá, D. C., tres (3) de octubre de dos mil cinco (2005).

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

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES.

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en los artículos 241 y 242 de la Constitución Política, el ciudadano Hernando Alfonso Prada Gil presentó acción pública de inconstitucionalidad en contra del artículo 2º, parcial, 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 curadores urbanos y se dictan otras disposiciones.”

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de los procesos de inconstitucionalidad, la Corte Constitucional procede a decidir acerca de la demanda de la referencia.

II. NORMA DEMANDADA.

A continuación se transcribe el texto de la disposición acusada, tal como obra en el Diario Oficial No. 45.220, de 16 de junio de 2003. Se subraya lo demandado.

Ley 810 de 2003

(junio 13)

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.

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 :

(...)

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 (sic) 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.

(...)

III. LA DEMANDA.

El demandante considera que la disposición, en lo acusado, desconoce los artículos 1, 13, 24, 63 y 82 de la Constitución. Los cargos se resumen así :

1. Cargo primero : violación del artículo 82 de la Constitución.

El actor se refiere a las primeras definiciones legales del concepto de espacio público contenidas en el Código Civil, artículos 674 a 688, sobre los Bienes de la Unión; las consagradas en el Código Nacional de Policía, Decreto 1355 de 1970, en lo atinente a las competencias de las autoridades de policía en la protección de los lugares de interés general; y, recientemente, el artículo 5 de la Ley 9 de 1989 o Ley de Reforma Urbana, que definió el espacio público. Así mismo, transcribe el artículo 82 de la Constitución; los artículos 1, 2, 3, 4, 5 y 19 del Decreto 1504 de 1998; el artículo 9 de la Ley 388 de 1997, sobre cerramientos; el

artículo 4 de la Ley 472 de 1998, que desarrolla el artículo 88 de la Carta.

Explica que la Ley 388 de 1997, la Ley 472 de 1998 y sus decretos reglamentarios se han expedido bajo el precepto contenido en el artículo 82 de la Constitución, por lo que advierte que “la infracción a esta norma se da en la medida en que al amparo de dicho precepto se han dictado las normas que determinan las facultades que tiene la autoridad municipal en cuanto tiene que ver con la protección del espacio público.” (pg. 7)

Sobre el Plan de Ordenamiento Territorial del Distrito Capital o Decreto 619 de 2003, revisado por el Decreto 469 de 2003 y compilados en el Decreto 190 de 2004, consagra la política de recuperación y manejo del espacio público (art. 13 del Decreto 469 de 2003).

Para el demandante, estas disposiciones ponen en evidencia que la Ley 810 de 2003, al facultar al particular a cerrar espacios públicos, termina limitando o restringiendo de forma inaceptable las funciones que tienen los alcaldes y demás autoridades locales.

Señala que la privatización del espacio público constituye una grave perturbación de la acción pública, en cuanto tiene que ver con la planeación y puesta en ejecución de planes y proyectos relacionados con los sistemas generales señalados. Se afecta gravemente el equilibrio, ya que al encerrar el espacio público se hace difícil la intervención del Estado, por ejemplo en la instalación de tuberías de acueducto o alcantarillado, ampliaciones de vías, lo que deriva además en mayores costos para el erario público.

Para el actor, las expresiones acusadas violan la Constitución porque explícitamente le concede a la Administración Distrital o municipal la facultad de otorgar autorizaciones para cerramientos en los parques o zonas verdes. Tales expresiones significan “ni más ni menos que los particulares podrán efectuar cerramientos de los parques públicos zonas verdes y demás bienes de uso público con autorización de las autoridades encargadas del control del espacio público y que esta autorización podrá concederse para los parques y zonas verdes por razones de seguridad.” (fl. 10)

Como no es posible dar cumplimiento al artículo parcialmente acusado, sin que al mismo tiempo se afecte el artículo 82 de la Carta, lo demandado es inconstitucional.

2. Segundo cargo : violación del artículo 63 de la Constitución.

Sin embargo, la disposición en lo acusado implica que la Administración municipal o distrital puede autorizar a los particulares para que dispongan a su arbitrio de los bienes de uso público, lo que contradice las características constitucionales mencionadas.

3. Tercer cargo : violación del artículo 1º de la Constitución.

Señala el actor que el artículo 1º de la Carta establece la prevalencia del interés general sobre los intereses individuales o privados. Por consiguiente, el legislador no tiene derecho a otorgarle a ciertos particulares y a las autoridades municipales el privilegio de ser exentos de la aplicación del principio constitucional del interés general sobre el particular. Esto contradice el deber de aprovechamiento común y libre de los espacios públicos y puede generar el estancamiento en el desarrollo urbanístico de las ciudades.

4. Cuarto cargo : violación del artículo 24 de la Constitución.

El derecho a la locomoción incluye principalmente el derecho a transitar o desplazarse libremente en los espacios y vías públicas. Pero la disposición en lo acusado prevé que las autoridades pueden conceder autorizaciones para cerramientos en parques y zonas verdes por razones de seguridad, sin que se establezca en qué consisten las razones de seguridad, ni como se garantizará a la ciudadanía el disfrute visual de dichas zonas. Es decir, como quedó redactada, la norma es ambigua e imprecisa, en forma tal que no es posible que se pueda considerar como una verdadera excepción de la libertad de locomoción contenida en el artículo 24 de la Carta. De allí que resulte aplicable el criterio general constitucional desarrollado por la Corte Constitucional, según el cual la obstaculización o cierre del espacio público constituye una violación de la libertad de tránsito y locomoción, libertad garantizada a todos los habitantes del territorio nacional, sin limitación.

Afirma que el precepto demandado no tiene por objeto sólo multar a quienes intervengan u ocupen el espacio público sino en dar nacimiento a una discrecionalidad constitucional a la administración municipal o distrital.

Considera que “al legislador le es dable imponer restricciones a la libertad de locomoción, siempre que además de tener por motivo uno constitucionalmente aceptable, dicha restricción la realice de forma directa, expresa y se señale claramente el alcance y el propósito de la restricción. De lo contrario, no le es permitido, conforme el criterio

constitucional, establecer una restricción imprecisa, que se deriva o se deduce tácitamente de una norma como la que nos ocupa." (fl. 15)

En apoyo de sus consideraciones cita la sentencia T-518 de 1992. Y finaliza este cargo así :

"En conclusión, las restricciones al tránsito de los particulares sobre espacios públicos que se produzcan en virtud de cerramientos de parques públicos o zonas verdes constituyen una violación a la libertad constitucional de locomoción y el hecho de que la autorización de efectuar dichos cerramientos tenga sustento en la ley no puede entenderse como un justificante válido para restringir dicho derecho constitucional, dada la ambigüedad de la norma y dado que la norma tiene un alcance y una naturaleza distinta." (fl. 16)

5. Quinto cargo : violación del artículo 13 de la Constitución.

Para el actor, la norma acusada abrió la puerta a un injustificado trato discriminatorio entre los que desean usar, disfrutar, gozar y disponer de los parques públicos y las zonas verdes, y quienes desean encerrarlos. Es decir, algunos colombianos quedan exceptuados de respetar los espacios públicos. Este trato diferente no tiene justificación práctica ni jurídica. Además, esta discriminación no se justifica, pues no favorece a la comunidad, ni persigue un fin del Estado. No es una diferenciación razonable, dado que el cerramiento de espacios públicos no es una medida necesaria, ni siquiera relevante o importante para poder aplicar multas a quienes intervengan u ocupen el espacio público.

De otra parte señala la inconveniencia de la aplicación de la norma demandada, pues, la posibilidad de realizar cerramientos de espacio público haría nugatorio el desarrollo de los proyectos contenidos dentro del Plan de Ordenamiento Territorial de cada ciudad, cuyo componente de espacio público es fundamental.

IV. INTERVENCION.

En este proceso intervino el ciudadano Neil Javier Vanegas Palacio, apoderado especial de la Nación – Ministerio de Ambiente, vivienda y desarrollo territorial, con el fin de defender la disposición acusada. Las razones se resumen así :

No se han violado los principios constitucionales concernientes a la prevalencia del interés general del artículo 1º, ni la igualdad de la ley del artículo 13, ni la libertad de locomoción del

artículo 24, ni la protección de los bienes de uso público de que trata el artículo 63 y del espacio público del artículo 82, pues la disposición acusada se refiere a que serán multados quienes intervengan u ocupen cualquier tipo de amoblamiento, instalaciones, construcciones, parques públicos, zonas verdes y demás bienes de uso público o que los encierren sin la debida autorización de las entidades públicas encargadas del control del espacio público, además de la demolición de la construcción o cerramiento y la suspensión de los servicios públicos domiciliarios, según la Ley 142 de 1994.

Manifiesta que 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 cuando no se vulnere su destinación al uso común, con lo cual no se vulnera el principio de garantía constitucional alegada.” (fl. 38)

Por consiguiente, la disposición acusada no vulnera la Carta, toda vez que respeta todos y cada uno de los principios del disfrute físico y visual de los parques o zonas verdes y no se vulnera su destinación al uso común.

Cita las sentencias de la Corte Constitucional C-568 de 2003 y C-265 de 2001, en apoyo de sus argumentos.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION.

El señor Procurador General de la Nación, en concepto Nro. 3840 de fecha 29 de junio de 2005, le solicitó a la Corte declarar exequibles las expresiones acusadas “bajo el entendido de que dicha norma se aplique una vez el Gobierno Nacional dicte la respectiva reglamentación.”

El Ministerio Público analizó, en primer lugar, si los apartes normativos del artículo demandado violan las disposiciones constitucionales concernientes a la igualdad, el derecho de locomoción, y si se desconoce el carácter inalienable, imprescriptible e inembargable de los bienes públicos.

Para tal efecto, señaló que el sistema constitucional colombiano no prevé que los derechos sean absolutos. El derecho de todas las personas al goce y disfrute del espacio público debe

armonizarse con los demás derechos e intereses de los ciudadanos.

Por ello, con el fin de evitar la vulneración de los derechos por el ejercicio de las competencias relacionadas con la restricción la uso del espacio público, la disposición que lo autorice, debe condicionarse. Explicó que aun tratándose de derechos fundamentales, éstos no son absolutos e ilimitados, y que la prevalencia de unos sobre otros es excepcional, para garantizarlos a todos los ciudadanos en condiciones de igualdad. La jurisprudencia, en sentencias C-355 y C-515 de 1994 y C-475 de 1997, ha reconocido que el derecho absoluto de los derechos no es posible en sociedades cambiantes, por las complejas relaciones que se derivan de su propia dinámica.

Por consiguiente, si los derechos fundamentales no son absolutos, menos aún, lo son los derechos colectivos, ya que su ejercicio genera tensiones frecuentes, por lo que debe ser el legislador el que regule las condiciones en que ha de particularizarse su ejercicio en el logro de los cometidos estatales. El ejercicio de los derechos de los ciudadanos se realiza en armonía con los principios de convivencia pacífica : preámbulo de la Constitución y el artículo 1º, entre otros. Por lo que frente al goce de ciertos derechos como el uso y disfrute del espacio público, en algunos casos es necesario que de manera razonable exista la subordinación del principio del interés general al principio constitucional de la primacía de los derechos inalienables de la persona : artículo 5 de la Carta, lo que se traduce en la aplicación del principio de ponderación de normas de igual categoría, más no de jerarquía entre ellas. La Corte se refirió al fundamento del carácter relativo de los derechos en la sentencia C-475 de 1997.

Considera que la expresión “por razones de seguridad” contenida en la disposición, no constituye una determinación que fije a las autoridades administrativas los límites dentro de los cuales han de concederse tales autorización, por lo que es preciso evitar el desbordamiento en el ejercicio de la facultad para evitar la violación de otros derechos, por lo que el Ministerio Público considera que se debe condicionar la aplicación de la norma acusada a la promulgación de un reglamento por parte del Gobierno Nacional, que permita la materialización del contenido normativo dentro de un marco pleno de garantía para todas las personas. Aunque advierte que si bien en el Distrito Capital de Bogotá existe alguna normatividad reglamentaria : Decretos 469 y 619 de 2003 y 190 de 2004, no ocurre lo mismo en el orden nacional.

De otro lado, manifiesta que el encerramiento autorizado de los parques y zonas verdes dentro del marco legal es un instrumento idóneo para garantizar el derecho a la seguridad de los grupos de personas que se sitúan en condiciones de vulnerabilidad, por razón de la ubicación de sus viviendas que son vecinas de espacios públicos.

Considera que el derecho de igualdad para el uso, goce y disfrute del espacio público no puede circunscribirse sólo al criterio de generalidad. El logro de la igualdad material es deber del Estado, que se concreta en que las autoridades tengan en cuenta cuál es el momento oportuno en que deben actuar cuando las personas o grupos se sitúen en condiciones de indefensión o vulnerabilidad. Esto implica que las autoridades deben estar dotadas por la ley de instrumentos efectivos con los cuales puedan contrarrestar las condiciones de desigualdad que presentan en el seno de una comunidad. Ejemplo de ello ha sido el tema de los vendedores ambulantes examinado por la Corte en las sentencias SU-360 de 1999, T-772 de 2003.

También señala que el carácter inalienable, inembargable e imprescriptible de los bienes públicos no se ve afectado con la norma acusada. El Ministerio Público retomó lo dicho por la Corte en la sentencia SU-360 de 1999 sobre el alcance de estos conceptos, lo que indica que la autorización que hace la disposición acusada, de ninguna manera puede entenderse como una facultad para transferir los parques o zonas verdes a ningún título o como la posibilidad de los particulares para adquirir derechos, pues el Estado, a pesar de los permisos, conserva la titularidad y el derecho de disposición sobre tales bienes.

Finalmente señala :

“Adicionalmente, ha de precisarse que la aplicación de las normas cuestionadas no implica el otorgamiento de derechos a título individual sobre los bienes de uso público, ni implica la concesión de ningún privilegio de explotación de los parques o zonas verdes cuyo encerramiento se autoriza, por lo que resulta impropio hablar de privatización de los bienes de uso público, pues del texto de la norma no se deduce la existencia del tal vicio de inconstitucionalidad, siendo ello una interpretación subjetiva del actor que no alcanza a configurar un cargo de inconstitucionalidad.” (fl. 57)

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS.

1. Competencia.

2. Lo que se debate.

2.1 Para el demandante, los apartes normativos contenidos en el artículo 2º, numeral 2 de la Ley 810 de 2003, implican que el legislador les confirió a las entidades administrativas encargadas del control del espacio público, autorización para que los particulares puedan efectuar cerramientos de los parques públicos, zonas verdes y demás bienes de uso público, en su propio beneficio, y que dicha autorización puede concederse por razones de seguridad. Así se excluye al resto de las personas del uso y del disfrute del espacio público.

Considera el actor que mediante esta clase autorizaciones, se vulneran los artículos 1, 13, 24, 63 y 82 de la Constitución, puesto que hace prevalecer el interés particular sobre el general, desconoce el deber del Estado en la protección del espacio público y su destinación al uso común, e infringe el artículo 63 en cuanto señala que los bienes de uso público son inembargables, imprescriptibles e inalienables.

2.2 Para el interviniente del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo la disposición es exequible pues obedece a la facultad del legislador de limitar en casos especiales el uso del espacio público.

2.3 El señor Procurador consideró que las expresiones acusadas son exequibles si se condicionan a que se apliquen una vez el Gobierno Nacional dicte la respectiva reglamentación, pues si bien en el Distrito Capital de Bogotá existe alguna normatividad reglamentaria, no ocurre lo mismo en el orden nacional. Este condicionamiento obedece a que la expresión “razones de seguridad”, contenida en una de las expresiones acusadas, no fija los límites a las entidades administrativas dentro de los cuales han de concederse las autorizaciones, por lo que es preciso evitar el desbordamiento en el ejercicio de la facultad para no incurrir en violaciones a otros derechos. En lo demás, analiza que en el sistema constitucional colombiano no se prevé que los derechos sean absolutos. El encerramiento autorizado de los parques y zonas verdes es un instrumento idóneo para garantizar el derecho a la seguridad. No hay violación del derecho a la igualdad, pues las restricciones son temporales y no se ve afectado el carácter inalienable, inembargable e imprescriptible de los bienes públicos, porque las autorizaciones de la administración no pueden entenderse como la facultad de los particulares para adquirir derechos sobre los mismos, dado que el Estado

preserva la titularidad y el derecho de disposición de ellos.

Finalmente señala que es impropio hablar de la privatización de los espacios públicos, y que esto más bien corresponde a la interpretación subjetiva del actor.

2.4 Planteado así el objeto de la presente acción, se examinará si se está ante las vulneraciones que aduce el demandante.

Para resolver esta discusión, debe tenerse en cuenta si las expresiones acusadas permiten la privatización del espacio público como lo afirma el demandante y, en consecuencia se vulneran los artículos de la Constitución.

3. Lo que dice la disposición y la acusación del actor. Inhibición para fallar de fondo.

En este momento procesal, al examinar detenidamente la acusación, encuentra la Corte que el demandante no obstante el esfuerzo que hace con el fin de configurar algunos cargos de constitucionalidad, en realidad se trata de la interpretación personal que tiene de lo que en su concepto dice la norma y las consecuencias que de esta interpretación se derivan.

Para facilitar el entendimiento de la demanda y si existen en realidad los respectivos cargos de inexequibilidad, se transcribirá primero la disposición acusada y, a continuación, lo pertinente del concepto de violación referido únicamente a las normas constitucionales que consideró el actor violadas, con prescindencia de todas las demás explicaciones concernientes a leyes y decretos que obran en el escrito de demanda, dado que el análisis de constitucionalidad que le compete a la Corte consiste en decidir si existe el desconocimiento de la disposición legal acusada frente a las normas de rango constitucional, con base en las explicaciones suministradas por el ciudadano, en la acción pública de constitucionalidad.

3.1 Dice el artículo 2º, numeral 2º, de la Ley 810 de 2003, en la que se subrayan las expresiones acusadas, lo siguiente :

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

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

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 (sic) común.” (lo subrayado es lo acusado)

3.2 Las explicaciones suministradas por el actor se resumen así :

Primer cargo : violación del artículo 82 de la Constitución.

Explica el actor lo siguiente :

“Las expresiones en cuestión significan ni más ni menos que los particulares podrán efectuar cerramientos de los parques públicos, zonas verdes y demás bienes de uso público, con autorización de las autoridades encargadas del control del espacio público y que esta autorización podrá concederse para los parques y zonas verdes por razones de seguridad.

Considerando que el espacio público no puede afectarse sin violar la Constitución por incumplir los principios de protección integral del Espacio Público, de su destinación al uso común y de la prevalencia del interés general sobre el particular, las expresiones acusadas son inconstitucionales.

Es decir, no hay manera de dar cumplimiento al numeral 2 del artículo 2 de la Ley 810 de 2003 sin que al mismo tiempo se produzca una violación del artículo 82 de la Constitución Política.” (fl. 10, lo subrayado y resaltado así está en el escrito original)

Segundo cargo : violación del artículo 63 de la Constitución.

Explica el actor lo siguiente :

"Al ser el espacio público una especie de los bienes de uso público, goza de un dominio especial, que está en cabeza de la Nación. Este derecho real de dominio público, no puede ser limitado, restringido, ni afectado por los particulares ni por ninguna forma de propiedad privada, porque esta facultad constitucionalmente le corresponde al Estado y siempre que dicha afectación resulte compatible con las políticas gubernamentales y con el interés general.

Por lo expuesto, las expresiones señaladas en el numeral 2 del artículo 2 de la Ley 810 de 2003 viola la Constitución porque le está limitando al Estado su dominio sobre los bienes de uso público, esto es, su derecho a usar, gozar y disfrutar visualmente y disponer de ellos.

(transcribe lo acusado)

Significa que la Administración Municipal o Distrital podrá autorizar a los particulares para puedan (sic) disponer a su arbitrio de los bienes de uso público, lo cual contradice los principios de imprescriptibilidad e inalienabilidad características esenciales de estos bienes."

(fl. 12)

Cargo tercero : violación del artículo 1º de la Carta.

Explica el actor el principio de prevalencia del interés general.

"La norma acusada viola la constitución, porque implica que la facultad de la administración de conceder autorizaciones a particulares para efectuar cerramientos en parques públicos y zonas verdes afectando el espacio público existente, prima sobre el derecho de usar, disfrutar, gozar y disponer libremente del espacio público.

Las consecuencias que pueden derivarse de la aplicación de la norma acusada, son una clara contradicción al deber de aprovechamiento común y libre de los espacios públicos, consecuencias que pueden generar un estancamiento en el desarrollo urbanístico de nuestras ciudades." (fl. 14)

Cuarto cargo : violación del artículo 24 de la Carta.

Explica el actor :

"La norma acusada prevé que las autoridades del control del espacio público podrán conceder autorizaciones para efectuar cerramientos en 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 no se vulnere su destinación al uso común, pero como se puede apreciar la norma acusada no establece en qué consisten exactamente las razones de seguridad - y no nacional, precisamente -, ni cómo se garantizará a la ciudadanía el disfrute visual de dichas zonas, es decir la norma quedó redactada de manera ambigua (sic) e imprecisa en tal forma, que no es posible que se pueda considerar como una verdadera excepción de la ley a la libertad de locomoción del artículo 24 de la Constitución. En ese orden de ideas, resulta aplicable el criterio general constitucional desarrollado por la Corte, según el cual la obstaculización o cierre del espacio público constituye una violación de la libertad de tránsito y locomoción garantizada a todos los habitantes del territorio nacional, sin limitación.

De otra parte, cabe considerar que los apartes acusados del numeral 2 del artículo 2 de la Ley 810 de 2003 no tiene por objeto tan solo multar a quienes intervengan u ocupen el espacio público sino dar nacimiento a una discrecionalidad inconstitucional a la administración ya sea municipal o distrital.

(...)

Así las cosas cualquier tipo de afectación al espacio público que implica el libre tránsito de los peatones y transeúntes -llámese cerramiento, zona de parqueo, zonas de acceso vehicular, etc.- constituiría una violación al principio constitucional de la libre locomoción.

(...)

En conclusión, las restricciones al tránsito de los particulares sobre espacios públicos que se produzcan en virtud de cerramientos de parques públicos o zonas verdes constituyen una violación a la libertad constitucional de locomoción y el hecho de que la autorización de efectuar dichos cerramientos tenga sustento en la ley no puede entenderse como un justificante válido para restringir dicho derecho constitucional, dada la ambigüedad de la norma y dado que la norma tiene un alcance y una naturaleza distinta." (fls. 15 y 16)

Quinto cargo : violación del artículo 13 de la Constitución.

Se refiere el actor al principio de igualdad. Señaló el actor que la disposición en lo acusado :

“[a]brió la puerta a un injustificado trato discriminatorio entre aquellos que desean usar, disfrutar, gozar y disponer de los parques públicos y las zonas verdes y aquellos que desean encerrarlos. El trato discriminatorio y desigual consiste en que unos colombianos quedan exceptuados con la aparición de la ley del deber de respetar los espacios públicos conforme a su naturaleza y destinación al uso común. Todos los demás continúan cobijados por el principio de aplicación general.

(...)

Este privilegio otorgado a la administración municipal de conceder autorización a algunos particulares para realizar cerramientos a zonas verdes va en desmedro del derecho de todos los demás particulares quienes si deben respetar la Constitución y la ley, y entender, que su derecho a la propiedad debe cumplir una función social, que los obliga a ceder al bienestar común y a la promoción del desarrollo urbano en beneficio del espacio público y al respeto del espacio público existente.” (fls. 16 y 17)

3.3 De lo transscrito, 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 inexequibilidad que adelanten los ciudadanos, siempre y cuando se reúnan los requisitos legales contenidos en el artículo 2 del Decreto 2067 de 1991.

Esto significa que si no se cumplen todas las exigencias legales, dentro de las cuales está explicar las razones por las cuales la norma acusada desconoce una o varias disposiciones de la Carta, el juez constitucional no puede llenar este vacío creando razones de su propia cosecha.

Resulta oportuno recordar que sobre las exigencias que debe reunir una demanda de inconstitucionalidad, la Corte, en numerosas oportunidades ha manifestado que estas exigencias hacen parte esencial del propósito que busca la propia Carta, en el control constitucional de las leyes. Ha señalado que el cumplimiento del requisito del artículo 2, numeral 3, del Decreto 2067 de 1991, le permite a la Corte desarrollar su función en debida forma, pues, delimita el campo en el cual hará el análisis de constitucionalidad correspondiente. No basta, entonces, proponer cualquier acusación para entender que el requisito en mención se ha cumplido. Es necesario que el cargo que se exponga sea claro, a efectos de que el precepto acusado sea susceptible de confrontación con los textos constitucionales que se consideran vulnerados. En la sentencia C-1052 de 2001, que reunió y sistematizó la jurisprudencia que se ha proferido sobre el tema, se señalaron los criterios mínimos que debe reunir una demanda de inconstitucionalidad, para que pueda ser decidida de fondo, así : objeto demandado, concepto de violación, razones claras, específicas, pertinentes y suficientes.

3.4 En consecuencia, la Corte se inhibirá de proferir un pronunciamiento sobre la constitucionalidad de las expresiones acusadas.

VII. DECISION.

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

RESUELVE :

INHIBIRSE de emitir pronunciamiento de fondo sobre la constitucionalidad de las expresiones demandadas, contenidas en el artículo 2º, numeral 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 curadores urbanos y se dictan otras disposiciones”, por inepta demanda.

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

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INES VARGAS HERNANDEZ

Magistrada

AUSENTE CON EXCUSA

Secretaria General

LA SUSCRITA SECRETARIA GENERAL

DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

HACE CONSTAR:

Que la H. Magistrada doctora CLARA INES VARGAS HERNANDEZ, no firma la presente sentencia por excusa justificada.

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

SECRETARIA GENERAL