

Sentencia C-108/04

BIENES DE USO PUBLICO-No constituyen derechos adquiridos

ESPACIO PUBLICO-Usos y goce

ESPACIO PUBLICO-No es posible invocar derechos adquiridos/PRINCIPIO DE LA CONFIANZA LEGITIMA EN MATERIA DE ESPACIO PUBLICO-Alcance

BIENES DE USO PUBLICO-Inalienables, imprescriptibles e inembargables

LICENCIA DE CONTRUCCION-Requisito de construcción de bahías de parqueo

ESPACIO PUBLICO-No uso exclusivo de bahías de parqueo para obtención de licencias por entidades y propietarios de locales comerciales/ESPACIO PUBLICO-Tránsito en igualdad de condiciones

LICENCIA DE CONSTRUCCION-Cumplimiento de requisito no significa reconocimiento de derechos sobre espacio de uso público

URBANISMO-Alcance del concepto

ESPACIO PUBLICO-No uso exclusivo para determinado grupo de personas/ESPACIO PUBLICO-Usos comunes en beneficio de toda la colectividad

Referencia: expediente D-4870

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 78, parcial, de la Ley 769 de 2002 “Por la cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre y se dictan otras disposiciones”.

Demandante: Jaime Hernán Ramírez Gasca

Magistrado ponente:

Dr. ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Bogotá, D. C., diez (10) de febrero de dos mil cuatro (2004).

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

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en el artículo 241-4 de la Constitución Política el ciudadano Jaime Hernán Ramírez Gasca, presentó demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 78, parcial, de la Ley 769 de 2002 “Por la cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre y se dictan otras disposiciones”.

Por auto de 29 de septiembre del año 2003, el magistrado sustanciador admitió la demanda presentada, y ordenó fijar en lista la norma acusada. Así mismo, se dispuso dar traslado al señor Procurador General de la Nación para que rindiera su concepto y comunicó la iniciación del asunto al señor Presidente de la República, al señor Presidente del Congreso de la República, al señor Ministro del Interior y de Justicia y al señor Ministro de Transporte.

II. NORMA DEMANDADA

A continuación se transcribe el texto de la norma demandada, de conformidad con su publicación en el Diario Oficial No. 44.932 de 13 de septiembre de 2002. Se subraya lo acusado.

“LEY 769 de 2002

(agosto 6)

Artículo 78. Zonas y horarios de estacionamiento especiales. Los conductores que estacionen sus vehículos en los lugares de comercio u obras de construcción de los perímetros urbanos con el objeto de cargar o descargar, deberán hacerlo en zonas y horarios determinados para tal fin.

Las entidades públicas o privadas y los propietarios de los locales comerciales no podrán

hacer uso del espacio público frente a sus establecimientos para el estacionamiento exclusivo de sus vehículos o el de sus clientes.

Las autoridades de tránsito definirán las horas y zonas para el cargue o descargue de mercancías.

III. LA DEMANDA

Para el ciudadano demandante la disposición acusada vulnera los artículos 2, 4, 5 y 58 de la Constitución Política.

Considera el actor que la norma parcialmente acusada desconoce los derechos adquiridos de los constructores que en cumplimiento de leyes anteriores, concretamente de lo dispuesto por el Acuerdo Distrital No. 6 de 1990, construían bahías de parqueo con el fin de poder obtener la licencia de construcción.

A su juicio, se rompe el orden justo que propugna el artículo 2 de la Carta Política, porque uno de los fines esenciales que consagra la Constitución Política es garantizar la efectividad de los derechos de los ciudadanos, así como contribuir al logro del bienestar general y al mejoramiento de la calidad de vida de todos los habitantes sin distingo alguno. Siendo ello así, resulta arbitrario que en el pasado los constructores con sujeción a leyes preexistentes hayan gastado cuantiosas sumas de dinero en la construcción de bahías de parqueo y hoy, con la norma acusada, se pretenda desconocer el derecho que adquirieron a parquear en dichos sitios, circunstancia que hace perder la confianza legítima del administrado en el Estado. Por eso, aduce que el Congreso de la República debe “consultar antes de expedir leyes” que puedan lesionar y desconocer derechos adquiridos con fundamento en leyes preexistentes.

Manifiesta que el inciso segundo del artículo 78 de la Ley 769 de 2002 acusado, debe ser aplicado hacía el futuro y no en forma retroactiva como está sucediendo en la actualidad, pues con fundamento en esa disposición las autoridades de tránsito están imponiendo comparendos que lesionan el patrimonio de los ciudadanos “que en el pasado cumplieron una ley de construcción”.

Con la disposición demandada se vulnera el principio de la buena fe, en tanto el legislador no

protegió las situaciones jurídicas consolidadas, a favor de quienes construyeron sus edificaciones con sujeción a la ley, pues no puede ser admisible que el Estado exija unas condiciones para construir y después de que se han cumplido proceda a modificar las reglas de juego inicialmente establecidas, porque si bien el Congreso está autorizado para modificar o derogar la legislación, “solamente puede hacerse hacia el futuro y, siempre y cuando, se respeten los derechos consolidados al amparo de las normas antes vigentes”. Por ello, a su juicio también se conculca el artículo 58 superior, según el cual se deben garantizar los derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes superiores.

IV. COADYUVANCIA DE LA DEMANDA

El ciudadano Fernando García Herreros, presentó un escrito de coadyuvancia a la demanda interpuesta, haciendo suyos los argumentos en que se fundamenta la acción de inconstitucionalidad del inciso segundo del artículo 78 de la Ley 769 de 2002.

V. INTERVENCIÓN DEL MINISTERIO DE TRANSPORTE

El apoderado de la entidad interviniente defiende la constitucionalidad de la norma acusada, pues considera que mal puede hablarse de derechos adquiridos en relación con los bienes de uso público como lo son las vías que tienen tal carácter, los cuales además gozan de la garantía de inembargabilidad e imprescriptibilidad.

Aduce la entidad interviniente que como lo ha sostenido esta Corporación, el tema de los derechos adquiridos tiene muy relativa aplicación en el campo del derecho público, en el que es más apropiado hablar de “situaciones jurídicas consolidadas”, dadas las consecuencias y diferencias que uno y otro concepto conllevan. Después de citar apartes de jurisprudencia constitucional en relación con el tema aludido, y de referirse al nuevo esquema urbanístico de ciudades como Bogotá, aduce que el interés general debe prevalecer sobre el particular, de conformidad con lo establecido por el artículo 1 de la Constitución Política. De ahí, añade, que sea inadmisibles sostener que existen derechos adquiridos respecto de espacios públicos “o más aún pretender que por el uso actual e inveterado de tales zonas los ha desahectado de su carácter de públicos y le ha dado a pequeños núcleos de particulares ‘derechos adquiridos’ sobre los mismos, o tan siquiera que se han generado lo que la jurisprudencia denomina como ‘situaciones jurídicas consolidadas’”.

Considera que la violación del principio de confianza legítima a que alude el demandante, no tiene cabida en el caso que se examina, pues dicho principio, como lo ha sostenido esta Corte, se conculca cuando la Administración elimina súbitamente una ventaja para cuyo disfrute había conferido ciertas expectativas, como es el caso de los derechos de los vendedores ambulantes a no ser desalojados en forma abrupta del espacio público, a lo cual añade que resulta relevante observar como en el caso citado, “la propia Corte” no ha negado la posibilidad que tiene el Estado del desalojo de dichos vendedores a través de las autoridades locales, tema que tiene mucho mayor trascendencia que el asunto que se examina, como quiera que “toca derechos fundamentales de un núcleo poblacional que no tiene medios de subsistencia aparente, diferentes a su actividad ambulante”.

Por último, manifiesta el apoderado de la entidad interviniente, que en el presente caso no aparece de manifiesto vulneración alguna de los artículos superiores que a juicio del demandante resultan violados con la disposición acusada, pues resulta indudable el carácter de bien público de las vías públicas, el derecho al uso que sobre las mismas tienen todos los habitantes de la Nación, el carácter de imprescriptibles e inembargables de esos bienes, así como la innegable prevalencia del interés y beneficio de toda una comunidad sobre el de intereses particulares “por muy loables o justos que éstos parezcan”.

VI. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION.

El Procurador General de la Nación solicita a esta Corporación la declaratoria de exequibilidad de la norma acusada, por los cargos aducidos en la demanda y, funda su solicitud en los argumentos que a continuación se sintetizan:

Inicia su intervención el Ministerio Público, expresando que el artículo 82 de la Constitución Política, tiene por finalidad asegurar el acceso de todos los ciudadanos al uso y goce común del espacio público y, se constituye en una de las formas de garantizar la primacía del interés general sobre el particular.

Siendo ello así, con el precepto acusado se busca evitar que algunos pocos hagan uso exclusivo de bienes que corresponden a toda la comunidad, y es en ese sentido que ha de entenderse la norma acusada, pues, en su concepto, ese precepto no impide que las

entidades públicas o privadas ni los propietarios de locales comerciales parqueen en las zonas construidas para tal fin, porque lo que se prohíbe es el uso exclusivo del espacio público frente a esos establecimientos “lo que se traduce en que ese espacio se debe destinar al uso común y debe ser afectado al interés general”.

Manifiesta el Procurador General de la Nación que no le asiste razón al demandante cuando afirma que los constructores que cumplieron con el requisito de construir zonas de parqueo para obtener las licencias de construcción tienen derechos adquiridos sobre ese espacio público, pues el Acuerdo Distrital No. 6 de 1990 citado por el demandante, en ninguno de sus preceptos le otorgó a los constructores ni la propiedad ni el uso exclusivo de dichas zonas y, añade que “mal haría al haberlo hecho, pues el espacio público es inalienable, imprescritible e intrasferible, pues la construcción de esas zonas era un requisito formal para el otorgamiento de la licencia de construcción, a efectos de garantizar un interés general, cual era la creación y expansión de zonas diseñadas para el parqueo”.

Finalmente expresa el Ministerio Público, que en el uso o administración del espacio público, tanto las autoridades como los particulares deben propender por la protección de la integridad del mismo y su destinación al uso común, atendiendo el derecho a la igualdad de todos los ciudadanos, con el objeto de garantizar la movilidad general, así como el acceso a esos espacios de personas con movilidad reducida.

VII. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1. Competencia.

En virtud de lo dispuesto por el artículo 241-4 la Corte Constitucional es competente para conocer de las demandas de inconstitucionalidad contra normas de rango legal, como la que se acusa en la demanda que se estudia.

2. El inciso segundo del artículo 78 de la Ley 769 de 2002 no vulnera la Constitución Política.

2.1. Según el demandante la expresión acusada viola la existencia de un orden justo, así como los derechos adquiridos de constructores que conforme a leyes preexistentes construyeron bahías frente a sus establecimientos para el parqueo de sus vehículos o el de

sus clientes, con lo cual se desconocen los principios de la confianza legítima y la buena fe que deben orientar todas las actuaciones del Estado.

La entidad interviniente y la Vista fiscal, consideran que al demandante no le asiste razón, porque no se puede hablar de derechos adquiridos frente al espacio público dado el carácter de imprescriptible, inembargable e inalienable de los bienes de uso público.

2.2. En efecto, como lo sostiene el demandante el artículo 58 de la Constitución Política garantiza la propiedad privada y los derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. Con todo, en el presente asunto, mal se puede acudir a la teoría de los derechos adquiridos pues dicha noción requiere como uno de sus elementos básicos que el derecho adquirido haya entrado al patrimonio de una persona natural y jurídica y que haga parte de él, requisito éste que obviamente no se puede predicar de los bienes de uso público, como lo son las calles y vías públicas¹.

El artículo 82 de la Constitución Política, establece que es deber del Estado velar por la protección e integridad del espacio público y “por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular”, de ahí que si el legislador en desarrollo del mandato constitucional aludido expide normas cuya finalidad sea la de asegurar el acceso de la población al uso y goce del espacio público en aras de garantizar el principio de la prevalencia del interés general, no hace otra cosa que promover la prosperidad general y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo, como fines esenciales del Estado, según lo dispone el artículo 2 de la Constitución Política.

Si bien frente a la recuperación del espacio público no es posible invocar derechos adquiridos, ello no significa que frente a situaciones jurídicas consolidadas los administrados se encuentren desamparados frente al Estado, con lo cual se desconocería el principio de la confianza legítima, que este Tribunal Constitucional ha reconocido como constitucionalmente relevante, en tanto constituye una proyección del principio de la buena fe, que debe gobernar las relaciones entre administración y administrado. Como lo ha sostenido esta Corporación, con el principio de la confianza legítima, “[s]e pretende proteger al administrado y al ciudadano frente a cambios bruscos e intempestivos efectuados por las autoridades. Se trata entonces de situaciones en las cuales el administrado no tiene

realmente un derecho adquirido, pues su posición jurídica es modificable por la autoridades. Sin embargo, si la persona tiene razones objetivas para confiar en la durabilidad de la regulación, y el cambio súbito de la misma altera de manera sensible su situación, entonces el principio de la confianza legítima la protege. En tales casos, en función de la buena fe (CP art. 83), el Estado debe proporcionar al afectado tiempo y medios que le permitan adaptarse a la nueva situación. Eso sucede por ejemplo, cuando una autoridad decide súbitamente prohibir una actividad que antes se encontraba permitida, por cuanto en ese evento, es deber del Estado permitir que el afectado pueda enfrentar ese cambio de política.

Como vemos, la “confianza legítima” no constituye un límite a la posibilidad de que el Legislador derogue una normatividad anterior, pues la persona no goza de un derecho adquirido sino de una situación revocable, esto es, de una mera expectativa que goza de una cierta protección, por cuanto existían razones que justificaban la confianza del administrado en que la regulación que lo amparaba se seguiría manteniendo. Sin embargo, es claro que la protección de esa confianza legítima, y a diferencia de la garantía de los derechos adquiridos, no impide que el Legislador, por razones de interés general, modifique las regulaciones sobre un determinado asunto, por lo cual mal puede invocarse este principio para solicitar la inexecutable de una norma que se limitó a suprimir un beneficio de fomento”².

En otra oportunidad la Corte expresó:

“[L]a organización administrativa del Estado reposa sobre el principio del interés general. Es claro que la contraposición entre los intereses puramente particulares de los individuos aisladamente considerados, y los intereses generales, pues lo colectivo debe primar sobre lo individual, y lo público sobre lo privado. Así lo consagran de manera expresa los artículo 1° y 63 de la Constitución Política de Colombia. El Principio del interés general a su vez determina el contenido y campo de aplicación del principio de la confianza legítima. Pues en el, la confianza legítima encuentra su más claro límite. En tal sentido lo señaló el Tribunal Europeo de Justicia en sentencia de 16 de mayo de 1979: “al estudiar el conflicto que surgió entre el principio de la confianza legítima y el interés público, a lo cual determinó que “en caso de enfrentamiento el interés público tendrá primacía sobre la confianza legítima...”³.

No obstante, en el presente caso, no se presenta la violación del principio de la confianza

legítima, ni el de la buena fe, como pasa a explicarse:

3. A juicio del ciudadano demandante el artículo 78 de la Ley 769 de 2002, parcialmente acusado, desconoce los principios de la confianza legítima y por ende el de la buena fe, de los constructores que en cumplimiento de disposiciones legales construían bahías de parqueo sobre el espacio público, a fin de obtener la licencia de construcción requerida, circunstancia que ahora se pretende desconocer con el precepto parcialmente acusado.

Creer como erradamente lo sostiene el actor, que el Acuerdo 6 de 1990 creó en cabeza de las entidades públicas o privadas o de los comerciantes, situaciones jurídicas concretas o, en otras palabras que por el hecho de exigir para la obtención de la respectiva licencia la construcción de bahías de parqueo, se obtenía la propiedad o el uso exclusivo de esas zonas, resulta completamente equivocado, pues como lo sostienen la entidad interviniente y la Vista fiscal, los bienes de uso público son inalienables, imprescriptibles e inembargables (CP art. 63).

Sin entrar la Corte a pronunciarse sobre la constitucionalidad o legalidad del Acuerdo 6 de 1990, pues se trata de un asunto cuyo conocimiento corresponde a la jurisdicción Contenciosa Administrativa, se observa que el citado Acuerdo expedido por el Concejo de Bogotá, tuvo por objeto definir las Políticas de Desarrollo Urbano de la Capital de la República, así como adoptar “las Reglamentaciones Urbanísticas orientadas a ordenar el cambio y el crecimiento físico de la ciudad y del espacio público”, y, en ese orden de ideas, exigió la construcción de bahías de parqueo como un requisito para el otorgamiento de la respectiva licencia de construcción a fin de garantizar el interés general.

Pretender entonces que las entidades públicas o privadas o los propietarios de locales comerciales tienen derecho al uso exclusivo de las bahías de parqueo construidas en el espacio público como requisito para la obtención de las licencias de construcción, resulta constitucionalmente inaceptable pues, no sólo se viola el principio de la prevalencia del interés general (CP. art. 1), sino que desconoce abiertamente la libertad de locomoción de la población (CP art. 24), en cuanto se restringe el derecho de las personas a transitar por espacios públicos que por su naturaleza deben ser accesibles a todos los miembros de la colectividad en igualdad de condiciones (CP art. 13).

Considera la Corte que el actor parte de una interpretación equivocada de la norma acusada, pues ella no prohíbe que las entidades públicas o privadas ni los propietarios de establecimientos comerciales parqueen sus vehículos en las zonas construidas para ese fin. Lo que establece la disposición que se examina es impedir un “uso exclusivo” para tal fin frente a las entidades públicas o privadas, o establecimientos comerciales a que se refiere el artículo 78 cuestionado, con lo cual el Legislador no sólo garantiza la convivencia y un orden social justo, sino que da pleno desarrollo al artículo 82 de la Constitución Política en tanto dispone el deber del Estado de velar por la integridad y protección del espacio público y su destinación al uso común, esto es, garantizar el acceso al mismo de toda la población, cuya finalidad no es otra que facilitar tanto el desplazamiento como el uso confiable y seguro del espacio público por parte de las personas.

En ese orden de ideas, es al Congreso de la República a quien corresponde expedir las leyes necesarias a fin de hacer efectivos los principios y derechos que la Constitución otorga a toda la población, uno de ellos la utilización del espacio público (CP arts. 150 y 82), quien como órgano de representación popular debe consultar prioritariamente el interés general de la colectividad, sin que ello signifique desconocimiento de derechos adquiridos, pues la misma Carta Política ordena el respeto de los derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles (CP. art. 58), por lo cual una ley posterior no puede desconocer un derecho adquirido por un particular, como quiera que éste goza de protección constitucional. No obstante, esa situación no se presenta en el caso que se examina como se señaló, pues ni las leyes que regulan la protección e integridad del espacio público⁴, ni el Acuerdo 6 de 1990 a que alude el demandante, otorgaron derecho alguno a los constructores de bahías de parqueo. Sencillamente se exigió el cumplimiento de un requisito para obtener una licencia de construcción, sin que ello signifique reconocimiento de derechos sobre el espacio público, o la desafectación de su carácter de público por el uso inveterado de esas zonas, como bien lo afirma la entidad interviniente.

4. Cabe finalmente en esta sentencia, resaltar la importancia del concepto de urbanismo, en virtud del cual se exige la adopción de medidas que tiendan a garantizar la integridad y protección del espacio público a fin de efectivizar el principio fundante del interés general (CP art. 1), lo cual exige la coordinación de los diferentes aspectos en los que se desenvuelve la

vida en la ciudad⁵. Precisamente en relación con ese aspecto, en reciente providencia se señaló lo siguiente:

“[E]s por eso que la obligación social del Estado impuesta por la constitución Política, involucra a las autoridades de las ciudades y municipios para que actúe como contrapeso de la libre actividad privada de la construcción e impida los desafueros y abusos de esta, mediante la reglamentación y control de los procesos de urbanización.

Es así como la ley 9 de 1989 primero, el decreto – ley 2150 de 1995 después y la ley 388 de 1997 actualmente vigente, establecieron la licencia como requisito previo para que los particulares puedan realizar obras de construcción, ampliación, modificación y demolición de edificaciones, de urbanización y parcelación de terrenos urbanos y rurales (Art. 99 Ley 388 de 1997).

Este marco general sirve de referencia para abordar el tema de la planificación urbana y las responsabilidades tanto del Estado como de los particulares que se dedican a la actividad de la construcción de vivienda y que sin duda, inciden en los derechos fundamentales de las personas...”⁶.

El inciso segundo del artículo 78 de la Ley 769 de 2002, según el cual “Las entidades públicas o privadas y los propietarios de locales comerciales no podrán hacer uso del espacio público frente a sus establecimientos para el uso exclusivo de sus vehículos o el de sus clientes”, no viola la Constitución Política, sino que por el contrario la acata, pues con dicha disposición se contribuye al mejoramiento de la calidad de vida de todos los habitantes, en tanto permite que el espacio público no sea utilizado exclusivamente por cierto grupo de personas, sino que garantiza su uso común en beneficio de toda la colectividad.

VIII. DECISION

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

RESUELVE

Declarar EXEQUIBLE el inciso segundo del artículo 78 de la Ley 769 de 2002 “Por la cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre y se dictan otras disposiciones”, por los

cargos analizados en esta sentencia.

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

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Presidenta

JAIME ARAUJO RENTERÍA Magistrado

ALFREDO BELTRÁN SIERRA Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA Magistrado

EDUARDO MONTEALEGRE LYNNET Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS Magistrado

IVAN HUMBERTO ESCRUCERIA MAYOLO

Secretario General (e)

1 El artículo 5 de la Ley 9 de 1989 define el espacio público en los siguientes términos: “Entiéndese por Espacio Público el conjunto de inmuebles y los elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados, destinados por su naturaleza, por su uso o afectación, a la satisfacción de necesidades urbanas colectivas que trascienden, por tanto, los límites de intereses individuales de los habitantes.

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

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

2 Sent. C-478/98 M.P. Alejandro Martínez Caballero

3 Sent. T-617/95 M.P. Alejandro Martínez Caballero

4 Ley 9 de 1989 y 388 de 1997

5 Sent. C-491/02 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra

6 Sent. T-325/02 M.P. Jaime Araujo Rentería