Sentencia C-116/06

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

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD POR OMISION LEGISLATIVA RELATIVA-Competencia de la Corte Constitucional

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD POR OMISION LEGISLATIVA ABSOLUTA-Incompetencia de la Corte Constitucional

OMISION LEGISLATIVA RELATIVA-Concepto

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD POR OMISION LEGISLATIVA RELATIVA-Presupuestos para que prospere

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL EN DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD POR OMISION LEGISLATIVA RELATIVA-Procedencia

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Incumplimiento de carga argumentativa mínima

La Corte ha manifestado enfáticamente que para la realización de una demanda de inconstitucionalidad no basta con el señalamiento de una presunta situación inconstitucional y las disposiciones constitucionales que se estiman vulneradas, sino que siempre resulta necesario explicar al menos de manera sumaria, porque la situación descrita como contraria al orden constitucional, vulnera las normas superiores. Si no se expone porqué lo descrito en la acusación vulnera la Carta, se configura simplemente una acusación y no una controversia constitucional, susceptible de ser desatada por este Tribunal Constitucional. En este orden de ideas, es menester decir que dichos planteamientos se fundamentan en un marco de generalidad y abstracción que no permite concretar o verificar la violación que el accionante pretende demostrar, lo cual, por ende, impide la realización del correspondiente examen de constitucionalidad y conduce inequívocamente a la declaratoria de inhibición respecto al mismo. Bajo esta perspectiva, resulta notorio el incumplimiento por parte del actor de la carga argumentativa necesaria para objetar la exequibilidad de las mencionadas figuras.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Referencia: expediente D-5824

Demanda de inconstitucionalidad parcial contra el artículo 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."

Actor: Antonio José Núñez Trujillo

Magistrado Ponente:

Dr. HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Bogotá, D.C., veintidós (22) 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 trámite establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública consagrada en el artículo 241 de la Constitución Política, el ciudadano Antonio José Núñez Trujillo solicitó ante esta Corporación la declaratoria de

inexequibilidad parcial del artículo 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.”

II. DISPOSICIÓN DEMANDADA

A continuación se transcribe la norma acusada y se subrayan y resaltan con negrilla los apartes demandados:

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

(junio 13)

Diario Oficial No. 45.220, de 16 de junio de 2003

PODER PÚBLICO – RAMA LEGISLATIVA

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.

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

“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.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

“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.”

III. LA DEMANDA

Para el ciudadano Antonio José Núñez Trujillo, los apartes demandados del artículo 2 de la Ley 810 de 2003 vulneran, en forma directa, el mandato superior contenido en el artículo 82 de la Carta Política y, como consecuencia de dicha infracción, lo dispuesto por los artículos 1, 4, 13, 52, 63, 67 y 79 constitucionales.

Asegura el demandante que los segmentos acusados, al dejar al total arbitrio de las autoridades administrativas la regulación del espacio público, infringen el artículo 82 de la Constitución Política, por cuanto permiten que las referidas autoridades autoricen la restricción del mencionado mandato constitucional por razones de seguridad, pero no señalan los criterios que, al momento de conceder el permiso deben ser tenidos en cuenta, en pro de armonizar la seguridad perseguida con el uso común propio del espacio público, lo cual en la práctica puede prestarse para abusos.

En concepto del actor, el legislador debió dejar planteados, en forma suficiente, los parámetros sobre los cuales pueden concederse las autorizaciones de cerramientos de parques y zonas verdes, pues un amplio margen de acción para las autoridades encargadas de conceder tales aprobaciones, deja abierta la posibilidad de que a través de ellas se favorezcan intereses particulares.

En dicho sentido, pone de presente que la Corte, en sentencia C-265 de 2002, al referirse al tema de la Unidades Inmobiliarias Cerradas, señaló la especial protección con que cuenta el espacio público y que el mismo sólo podía ser objeto de restricciones por parte de los particulares cuando el legislador estipulara el marco legal de dicha limitación.

Desde esa perspectiva, reitera que las expresiones demandadas del numeral 2 del artículo 2 de la Ley 810 de 2003 pretenden asegurar la seguridad de los particulares, pero no ofrecen

los elementos necesarios para hacer que coincidan la seguridad buscada con la protección que constitucionalmente se consagra para el espacio público, a título de ejemplo, no señalan que tan graves deben ser las amenazas a la seguridad, de modo que ameriten el cerramiento de un parque o de una zona verde. Aduce que, con ello, el legislador se desprendió de un asunto de su competencia, para delegarlo sin límites a las autoridades administrativas.

De igual modo, indica que la exigencia de que la transparencia del cerramiento sea del 90% y la alusión expresa a que con éste no se vulnere su destinación al uso común, no son argumentos suficientes para que se autorice o no la restricción al espacio público, a su juicio hace falta un verdadero marco legal, puesto que el primero, simplemente, persigue reducir el daño que se pueda causar al espacio público con el cerramiento, y el segundo, resulta un verdadero contrasentido, en la medida en que un cerramiento en sí mismo, constituye una afectación al uso común de los parques y zonas verdes.

Seguidamente, como consecuencia de la falta de lineamientos por parte del legislador para equilibrar la seguridad y el espacio público, manifiesta que las disposiciones objetadas contrarían el artículo 1º constitucional, que consagra la prevalencia del interés general, pues con dicha regulación es posible que el espacio público termine subordinado a intereses particulares, es decir, a la seguridad que buscan los propietarios de los inmuebles vecinos a los parques y zonas verdes. Del mismo modo, se afecta la supremacía constitucional, ya que la protección del espacio público es un mandato superior que debe ser respetado por las normas legales, cosa que no ocurre en este caso.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Finalmente, argumenta que las normas impugnadas, al permitir que las autoridades restrinjan el espacio público, sin estipular los criterios para ello, infringen los derechos a la recreación, al ejercicio del deporte y al aprovechamiento del tiempo libre, estipulados en el artículo 52 constitucional, en la medida en que no todas las personas tienen acceso a clubes sociales, gimnasios o sedes campestres para nuestra distracción, así como el derecho a la educación. En igual sentido, se afrenta la calidad de inalienables que, al tenor del artículo 63 de la Constitución, revisten los bienes de uso público, y el derecho a gozar de un ambiente sano, del cual son titulares todas las personas.

IV. intervenciones

Intervención del Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C.

En escrito recibido en la Secretaría de esta Corporación, el día dieciséis (16) de agosto de dos mil cinco (2005), el Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. solicitó a la Corte Constitucional la declaratoria de 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 cuanto considera que las mismas resultan directamente contrarias a lo señalado por los artículos 63 y 82 de la Constitución Política, y, en forma indirecta, a lo dispuesto por los artículos 1, 4, 13, 52, 67 y 79 superiores.

En dicho documento, el mencionado Departamento Administrativo manifestó lo siguiente:

- En Colombia existe una prohibición general para los cerramientos del espacio público, la cual se ha mantenido de manera expresa por lo menos desde la expedición de la Ley 9 de 1989, se prolongó con la Ley 388 de 1997 y continúa en vigencia con la Ley 810 de 2003. Lo anterior, sin perjuicio de la excepción consagrada frente a las situaciones de inseguridad en parques y zonas verdes, en donde el cerramiento autorizado debe contar con un nivel de transparencia como mínimo del 90%.

- Es necesario precisar que el debate constitucional suscitado por esta demanda se refiere exclusivamente a las autorizaciones o permisos que pueden otorgar las autoridades encargadas del control del espacio público para encerrar los parques y zonas verdes, ello, no debe confundirse con el tema de las unidades inmobiliarias cerradas, previsto por la Ley 675 de 2001, respecto del cual la Corte se pronunció en sentencia C-265 de 2002.

- En dicho sentido, una cosa es el mobiliario urbano que pueden establecer los distintos entes territoriales en ejercicio de sus atribuciones constitucionales, que permite la utilización adecuada y segura de los distintos componentes del espacio público, y otra muy distinta son los cerramientos que vulneran el espacio público, al punto de negar su contenido esencial y hacer nugatorio su uso, goce y libertad de locomoción en ellos.

- Los espacios abiertos no son la causa ni mucho menos el factor que determina la vulnerabilidad de la seguridad de las personas en Colombia, dicho fenómeno no puede

pretender concretar su origen en la noción del espacio público.

- La interpretación armónica de los derechos no puede conducir a la negación de un derecho en beneficio de otro, por cuanto ello no es propio de un Estado social de derecho. Negar el uso y disfrute de lo público, vía cerramiento, en procura de salvaguardar presuntamente la seguridad pública, es tanto como sacrificar lo público en pro de lo privado.

- Condicionar la posibilidad del cerramiento a una situación de inseguridad pública, sin que el legislador haya señalado unos criterios o parámetros claros que impidan con ello la apropiación del espacio público, equivale en la práctica a la absoluta falta de protección de bienes constitucionalmente garantizados, por lo que se impone la declaración de inconstitucionalidad de las normas acusadas de la Ley 810 de 2003.

- De igual modo, en el evento que la Corte encuentre las normas acusadas acordes con la Carta Política se solicita la declaratoria de exequibilidad condicionada, bajo el entendido que las condiciones de inseguridad pública no conduzcan en la práctica a la privatización o apropiación del espacio público.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Intervención del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial

El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial en dos escritos recibidos en la Secretaría General de esta Corporación, uno el veinticuatro (24) y el otro el veintinueve (29) de agosto de dos mil cinco (2005), solicitó a la Corte la exequibilidad de los apartes acusados del artículo 2 de la Ley 810 de 2003.

En el primero de dichos documentos señaló que, contrario a lo manifestado por el demandante, la norma antes que propender por la privatización o apropiación del espacio público por parte de los particulares, lo que busca es que las autoridades administrativas, en cumplimiento de lo señalado por los artículos 313, numeral 7, y 315, numerales 1 y 2, de la Carta Política, sancionen a quienes lo ocupen indebidamente, todo ello, en aplicación del principio de legalidad.

Afirma que de manera errada el actor cita en su demanda apartes de la sentencia que definió la constitucionalidad del artículo 64 de la Ley 675 de 2001, puesto que en aquella oportunidad se analizó el tema de los cerramientos en beneficio de bienes privados y en este caso, paradójicamente, lo que se intenta proteger, a través de dicha restricciones, es el espacio público. Asimismo, pone de presente que los derechos no son absolutos, de allí la pertinencia de lo dispuesto por los artículos 1 y 2 de la Ley 810 de 2003.

En el segundo de los referidos escritos el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial indica que los apartes acusados del artículo 2 de la Ley 810 de 2003 no vulneran la Constitución Política, puesto que dichas disposiciones lo que hacen es regular, en forma clara y con base en unos criterios definidos, el uso que al espacio público pueden dar tanto los particulares como los agentes estatales.

Señala que los segmentos demandados sí establecen parámetros ciertos para conceder las autorizaciones de limitación al espacio público, el cual no es un concepto intocable, sino que requiere una reglamentación determinada, en la que, bajo rigurosas condiciones, se puede permitir el respectivo cerramiento, puesto que ello responde a unos intereses totalmente legítimos.

A juicio de la entidad interviniente, dichos parámetros no son otros distintos a la consecución de seguridad, que el cerramiento tenga una transparencia como mínimo del 90%, de tal forma que se garantice a la ciudadanía el disfrute visual de los parques y zonas verdes afectadas, y, por último, el señalamiento expreso de que no puede vulnerarse su destinación al uso común.

En concepto del mencionado Ministerio, las anteriores directrices sí permiten armonizar el derecho a la seguridad con la protección del espacio público, ya que las mencionadas restricciones no implican la apropiación particular de esos bienes ni la prohibición de su uso común.

Intervención de la Academia Colombiana de Jurisprudencia

La Academia Colombiana de Jurisprudencia intervino en el presente proceso, mediante escrito recibido el doce (12) de septiembre de dos mil cinco (2005), en la Secretaría General de esta Corporación.

A juicio de dicha Institución, los apartes impugnados deben ser declarados exequibles, en la medida en que las autoridades administrativas, en virtud de la ley, pueden adoptar medidas conducentes a la preservación del orden público, del cual el concepto de seguridad hace parte, ya que ello se constituye en una herramienta para garantizar la vida, honra y bienes de los asociados. Sin embargo, pone de presente que la seguridad debe estar concebida en pro del interés general y no en beneficio de un sector en particular, de modo que se armonice el mandato superior del mantenimiento del orden con la referida protección del espacio público.

Intervención de la Universidad Externado de Colombia

Por medio de escrito recibido en la Secretaría General de esta Corporación, el día doce (12) de septiembre de dos mil cinco (2005), la Universidad Externado de Colombia se pronunció respecto a la demanda contenida en el presente expediente, en dicho documento solicitó la constitucionalidad de las disposiciones acusadas con base en lo siguiente.

En primera medida, señaló que en este caso el problema jurídico se circunscribe a encontrar la manera de hacer compatibles la noción de espacio público y el concepto de seguridad, a la luz de las directrices propias del Estado social de derecho, y, en ese orden de ideas, determinar cual de estos dos debe privilegiarse.

Para resolver lo anterior, la Universidad interviniente señala que lo que caracteriza a los bienes que integran el espacio público es su afectación al interés general y su destinación al uso por todos los miembros de la comunidad, sin embargo, establece que en casos específicos el espacio público puede ser objeto de alguna limitación transitoria y razonable en razón de disposiciones que reconocen a los particulares ciertas garantías relacionadas con los derechos de propiedad, seguridad, la prestación de servicios a la comunidad o con el libre desarrollo de actividades culturales o cívicas.

En ese orden de ideas, pone de presente lo sostenido por la Corte en la sentencia C-265 de 2001, en la que se afirma que la regulación razonable del espacio público que puede ser constitucionalmente legítima varía según las circunstancias de cada caso y, ante esta contingencia, no se le puede imponer al legislador que defina de manera detallada que ha de hacerse en cada situación. Además, el respeto de a la autonomía de las autoridades locales y la naturaleza técnica de varias determinaciones administrativas relativas al espacio público, apuntan en la misma dirección de admitir que el legislador no se ocupe en detalle de esta materia, sino que señale criterios relativos tanto a las limitaciones que serían razonables como al grado de incidencia transitorio sobre el espacio público que sería aceptable.

- 1) Las autoridades administrativas disponen de un margen para expedir regulaciones que preserven el espacio público.
- 2) El legislador no puede dejar de adoptar las decisiones básicas que constituyen el marco legal de actuación de las autoridades administrativas.
- 3) La regulación administrativa del espacio público ha de regirse bajo el principio de legalidad.
- 4) El legislador no puede dejar de sentar unos parámetros generales que orienten la actuación de la administración en materia de espacio público.
- 5) Tampoco puede exigirse que el mismo regule una materia variable según las circunstancias fácticas, cuya regulación concreta obedece a consideraciones de orden técnico y compete a autoridades administrativas, en principio locales.

Bajo este contexto, aduce que es propio de la función de policía administrativa preservar el orden público, concepto que no debe ser entendido como un valor en sí mismo, sino como el conjunto de condiciones de seguridad, tranquilidad y salubridad que permiten la prosperidad general y el goce de los derechos humanos.

Afirma la entidad interviniente que el orden público, en el Estado social de derecho, es un valor subordinado al respeto a la dignidad humana, por lo cual el fin último de la policía, en sus diversas formas y aspectos es la protección de los derechos humanos. Estos constituyen entonces el límite y el fundamento del poder de policía.

Indica que en el caso de la referencia, no se puede afirmar, en los términos del accionante, que la noción de seguridad plasmada en la norma acusada sea abierta, por cuanto ella apunta a la búsqueda de estabilidad de la vida en comunidad y se adscribe a la noción de orden público. Si la autoridad administrativa autoriza particulares, luego de la evaluación previa de situaciones de alteración del orden público, en el marco de la legalidad, para concretizar una medida de policía, no se puede afirmar que estamos frente al desconocimiento de la Constitución, pues en ningún momento la autoridad administrativa está delegando una competencia constitucional indelegable, sino que se apoya en los destinatarios de la medida de policía para su correcta ejecutoriedad. Por lo anterior, no existe violación al artículo 82 constitucional.

En ese sentido, asegura que la imposibilidad de garantía de seguridad puede llevar inclusive, a la desnaturalización del bien considerado de uso público, por cuanto puede convertirse en una amenaza constante a intereses colectivos de garantía obligatoria como la vida, honra y bienes de una colectividad determinada. Si el encerramiento definitivo de parques y zonas verdes que tengan el carácter de bienes de uso público, así como de las vías públicas, que priven a la ciudadanía de su uso, goce disfrute visual y libre tránsito son violatorios de derechos colectivos y protegidos por vías de acciones populares, no puede desconocerse la excepción a la regla en cuanto se puede legalmente por vía administrativa restringir temporalmente el uso y goce de un bien de uso público, cuando ello no obedezca a criterios arbitrarios de la autoridad administrativa, represente un peligro a la seguridad de una comunidad o colectividad.

Así las cosas, concluye señalando que el orden público constituye el límite excepcional al ejercicio de ciertos derechos fundamentales individuales y colectivos. Por ello, a su juicio, señala que no existe inconstitucionalidad constatable, de acuerdo a la exposición de argumentos del actor.

Intervención de la Universidad Jorge Tadeo Lozano

En escrito recibido en Secretaría General de esta Corporación el día catorce (14) de septiembre de dos mil cinco (2005), la Universidad Jorge Tadeo Lozano, solicitó a la Corte Constitucional la declaratoria de exequibilidad de las disposiciones demandadas, en virtud de lo cual, expuso las siguientes razones.

En primer lugar, indicó que no son de recibo los argumentos esgrimidos en la demanda, referentes a que los apartes acusados disponen la restricción del espacio público, sin reglamentar lo pertinente, puesto que dicha regulación debe llevarla a cabo la autoridad administrativa. La potestad reglamentaria no requiere de previa autorización legal, es un mandato constitucional autónomo. En este caso las normas acusadas regulan el uso razonable y ecuánime, dentro de parámetros de seguridad, de los parques públicos, zonas verdes y demás bienes de uso público.

Manifiesta que en la norma acusada el legislador estableció los criterios y condiciones concretas en que puede efectuarse el cerramiento de parques y zonas verdes:

- Únicamente por razones de seguridad, esto es, si se trata de parques y zonas verdes seguras, no es dable encerrarlos.

- Siempre y cuando la transparencia del cerramiento sea de un 90% como mínimo, ello para garantizar el disfrute visual de los parques o zonas verdes.

- Que el cerramiento no vulnere la destinación que dichos bienes tienen al uso común, es decir, siempre debe ofrecerse el acceso libre de todas las personas de la comunidad al uso y disfrute del espacio público.

En ese orden de ideas, pone de presente que la disposición demandada sí aporta parámetros que permiten la armonización de los diferentes derechos e intereses que pueden verse enfrentados, en todo caso, sin impedir que la comunidad haga uso de los bienes públicos. Así las cosas, el interés del legislador estuvo en permitir el ejercicio regulado y razonable de los derechos individuales, sociales y colectivos que mejoren la calidad de vida de todas las personas en plazas, parques y lugares de reunión, lo cual indudablemente redundará en una mayor seguridad para los miembros de cualquier comunidad.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Concluye manifestando que la regulación del espacio público varía en cada caso según las circunstancias, por lo que no se le puede imponer al legislador el deber de definir en forma detallada que ha de hacerse en cada situación, pues para ello existen otras autoridades al tenor de lo dispuesto por el mismo legislador y la Constitución.

Intervención del Instituto Colombiano de Derecho Procesal

El Instituto Colombiano de Derecho Procesal intervino, en el presente proceso, mediante escrito recibido el veinticinco (25) de septiembre de dos mil cinco (2005) en la Secretaría General de esta Corporación. En consideración del Instituto, las normas acusadas deben ser declaradas exequibles, en la medida en que el demandante no tiene en cuenta la existencia del poder de policía administrativa con el que cuenta la administración para establecer reglas tendientes a la consecución del orden público.

Por otra parte, en su análisis pone de presente “que la norma demandada adolece de defectos referidos a la técnica legislativa, en la medida en que al referirse a la imposición de multas por uso indebido del Espacio Público toca el tema de las autorizaciones para el uso de

éste, lo cual debió haber hecho el legislador en un artículo separado.” En dicho sentido, señala que, si bien, la norma impugnada es constitucional, el demandante no logró estructurar cargos de inconstitucionalidad en contra de ella, puesto que fundó su argumentación en hipótesis e interpretaciones de la misma, lo cual se torna evidentemente en un error de tipo conceptual.

Intervención de la Universidad Libre de Colombia

Según certificación expedida por la Secretaría General de esta Corporación, el día doce (12) de octubre de dos mil cinco (2005), se recibió escrito firmado por el Dr. Orlando Acuña Gallego, Decano de la Facultad de Derecho de la Universidad Libre de Colombia, en el que señala que dentro del Estado social de derecho los derechos y libertades de las personas no son absolutos, por el contrario, en aras a la preservación del orden público pueden ser objeto de limitaciones por parte de las autoridades, entendiéndose por orden público las condiciones mínimas de convivencia social, las cuales no son otras que la seguridad, la tranquilidad y la salubridad.

En ese orden de ideas, aduce que la norma demandada no contraviene el artículo 82 de la Constitución Política, sino que inversamente desarrolla dicho mandato superior, puesto que las facultades conferidas a las autoridades encargadas del control del espacio público se circunscriben a lo dispuesto por dicha disposición. Así las cosas, el otorgamiento de la autorización para el cerramiento de parques públicos, zonas verdes y demás bienes de uso público, encuentra su justificación en razones de seguridad, las cuales hacen parte de las condiciones mínimas de convivencia social, como elementos constitutivos del orden público, cuya conservación por mandato del artículo 315, numeral 2 de la Carta Política, le corresponde entre otras autoridades a los alcaldes, a los cuales hace alusión expresa el artículo 2 de la Ley 810 de 2003.

Bajo este contexto, indica que resulta claro que el legislador no se desprendió de su competencia, sino que por el contrario dotó de criterios ciertos el sistema de concesión de las mencionadas autorizaciones, pues no dejó el otorgamiento del respectivo permiso al libre albedrío de la autoridades encargadas de controlar el espacio público, sino que les señaló expresamente que el mismo debe obedecer a razones de seguridad, la transparencia de cerramiento como mínimo debe ser de un 90% y no se debe afectar su destinación al uso común.

Finalmente, expone que los apartes acusados tampoco vulneran los artículos 1, 4, 13, 52, 63, 67 y 79 de la Carta Fundamental, por el contrario dichas normas desarrollan postulados como la prevalencia del interés general, no transfieren el dominio de los señalados bienes a

particulares y de uno u otro modo, garantizan, respecto de los mismos, el uso común.

Intervención del ciudadano Enrique Peñalosa Londoño

Mediante comunicación allegada el cinco (5) de noviembre de dos mil cinco (2005) el ciudadano Enrique Peñalosa Londoño intervino en el proceso de la referencia, en aras a demostrar la inconstitucionalidad de los cerramientos de parques y zonas verdes. En dicho documento, puso de presente que los cerramientos más que buscar seguridad, la cual, a su juicio, se podría conseguir, entre otros métodos, con la postura de rejas en las ventanas, persiguen exclusividad. En tal sentido, indica que como los parques y zonas verdes son utilizados más frecuentemente por las personas de escasos recursos, especialmente por los niños, lo que se pretende con los apartes demandados es excluir a los niños pobres.

Asegura que la inseguridad no es una justificación válida para apropiarse de un terreno público, bajo ese argumento podrían encerrarse todos los barrios de la ciudad, con lo cual ésta ya no tendría tal carácter. Los encerramientos no poseen otro objetivo que excluir a los indeseables, esto es, a los ciudadanos de menores ingresos y sus niños. Legalizar el cerramiento de parques públicos es acabar con uno de los pocos espacios de integración e igualdad de nuestra sociedad desigual, es consagrar institucionalmente el clasismo y la exclusión, con lo cual en un futuro será imposible que existan parques públicos y zonas verdes.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Procurador General de la Nación, en concepto No. 3946, recibido en la secretaría General de esta Corporación el seis (6) de octubre de dos mil cinco (2005), solicitó a la Corte Constitucional declarar exequibles los segmentos acusados del artículo 2 de la Ley 810 de 2003, bajo el entendido de que dicha norma se aplique una vez el Gobierno Nacional dicte la respectiva reglamentación.

En primer lugar, señala el Ministerio Público que, dado que en esta oportunidad el actor formula cargos de inconstitucionalidad que en esencia son iguales a los que fueron

estudiados a efectos de emitir los conceptos Nos. 3840 y 3924, proferidos dentro del trámite de los expedientes D-5762 y D-5878, se reitera la posición esgrimida en ellos, sin perjuicio de las consideraciones esgrimidas respecto de los demás cargos.

En ese orden de ideas, manifiesta que el sistema constitucional del cual hace parte el ordenamiento jurídico colombiano, no prevé que los derechos sean absolutos, pues, dadas las complejas relaciones que comporta un Estado moderno, los derechos deben armonizarse en forma tal que se puedan garantizar a todos los ciudadanos en condiciones de igualdad, razón por la que debe ser el legislador el que regule los parámetros bajo los cuales ha de particularizarse su ejercicio para el logro de los cometidos estatales.

En ese sentido, indica que el derecho de todas las personas al goce y disfrute del espacio público, debe compatibilizarse con los demás derechos e intereses de los ciudadanos. Por ello, a efectos de evitar la vulneración de los derechos por el ejercicio de las competencias relacionadas con la restricción del uso del espacio público, la norma que así lo autoriza debe condicionarse, por cuanto la expresión “por razones de seguridad” no constituye una determinación que fije a las autoridades administrativas los límites dentro los cuales han de concederse tales autorizaciones y, en razón al alcance de las decisiones, es preciso evitar el desbordamiento en el ejercicio de dicha facultad para evitar la violación de otros derechos.

En ese sentido, el Procurador reiteró la necesidad de condicionar las normas cuestionadas a la promulgación de un reglamento por parte del Gobierno Nacional que permita la materialización del contenido normativo dentro de un pleno marco de garantías para todas las personas. Al respecto, anotó que, si bien, en el Distrito existe una normatividad reglamentaria no ocurre lo mismo a nivel nacional.

En ese sentido, señaló 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 en vecindad con tales espacios públicos. Por ello, no se vulnera el derecho a la igualdad de las personas, pues las restricciones temporales al uso y disfrute del espacio público están encaminadas a garantizar la seguridad y el cumplimiento de los cometidos estatales que impone la Carta Política. La igualdad material no puede traducirse en una realidad si sólo acudimos a la concepción teórica de la primacía del interés general, bajo cuyo concepto quedarían sin amparo derechos inalienables de la persona como la seguridad que va de la mano con la protección a la vida y bienes de ésta, razón por la cual, tal como lo ha sostenido la Corte Constitucional, es posible hacer restricciones temporales y razonables al uso del espacio público

Así mismo, indica que el carácter inalienable, inembargable e imprescriptible de los bienes públicos, no se ve afectado con la promulgación de las disposiciones acusadas, puesto que lo dispuesto en ésta de 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, toda vez que el Estado, a pesar de los permisos, conserva la titularidad y el derecho de disposición sobre tales bienes.

Argumenta que la disposición acusada, prevé un régimen sancionatorio para quienes intervengan u ocupen con cualquier tipo de amoblamiento, instalación o construcción los parques, las zonas verdes y demás bienes de uso público o los encierren, sin la debida autorización por parte de las autoridades encargadas del control del espacio público, dicha normatividad analizada, en el contexto del principio de legalidad, no deja en evidencia violación alguna, pues quien profirió la disposición sancionatoria fue el legislador, de acuerdo con los principios de razonabilidad y proporcionalidad, y a través de ella faculta a autoridad administrativa competente, en el orden municipal, distrital y departamental, para aplicar las referidas sanciones, lo cual resulta ser una legítima aplicación de las facultades de policía administrativa. En dicho sentido, reitera que las normas acusadas tienen un efecto útil frente a los cometidos estatales.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

Competencia

1.- La Corte Constitucional es competente para conocer de la presente demanda en virtud del artículo 241, numeral 4, de la Carta Política.

El problema del cargo formulado en la demanda

2.- Manifiesta el actor que las normas acusadas, en cuanto dejan al total arbitrio de las autoridades administrativas la regulación del espacio público, vulneran de manera directa el deber que, a la luz del artículo 82 constitucional, tiene el Estado de velar por la protección de dicho mandato constitucional. Lo anterior, por cuanto el legislador debió consagrar criterios determinados y ciertos, con base en los cuales las autoridades administrativas pudiesen conceder las autorizaciones para el cerramiento de los parques y zonas verdes por razones de seguridad.

Asegura que la ausencia de un marco legal que defina los parámetros bajo los cuales pueden otorgarse las mencionadas autorizaciones, puede dar lugar, en la práctica, a que las autoridades encargadas de concederlas inviertan el principio de la prevalencia del interés y terminen favoreciendo intereses particulares y afectando el espacio público.

En su concepto, éste es un tema que debió quedar definido de manera detallada en la ley, por ello afirma que con las disposiciones demandadas, el legislador se desprendió de un asunto propio de su competencia para transferirlo, sin límites, a las autoridades administrativas.

Finalmente, indica que los apartes impugnados de manera indirecta, al no establecer los referidos criterios, contrarían los principios de prevalencia del interés general, supremacía constitucional, legalidad de las autoridades administrativas e igualdad, y los derechos a la recreación, al ejercicio del deporte, al aprovechamiento del tiempo libre, a la educación y a gozar de un ambiente sano, así como la calidad de inalienables que, al tenor del artículo 63 de la Carta Política, revisten los bienes de uso público.

3.- Ahora bien, con relación al contenido de la demanda, vale la pena anotar que el Instituto Colombiano de Derecho Procesal, al intervenir en este proceso, puso de presente que el actor no había logrado estructurar un verdadero cargo de inconstitucionalidad, en la medida en que su argumentación partía de un error de tipo conceptual, consistente en fundamentar la inexequibilidad de los apartes impugnados en hipótesis respecto de la aplicación de las normas, las cuales daba por probadas para sustentar su acusación.

4.- En dicho sentido, corresponde a esta Corporación, en primera medida, analizar si los argumentos de la demanda son o no aptos para emitir un pronunciamiento de fondo, pues de no ser así, la decisión indefectiblemente habrá de ser inhibitoria.

En ese orden de ideas, este Tribunal hará referencia a los requisitos que debe cumplir una demanda de inexequibilidad, para luego verificar si en los planteamientos formulados dichas exigencias fueron tenidas en cuenta.

5.- Bajo este contexto, es pertinente señalar que, si bien, esta Corporación ha puesto de presente que la acción de inconstitucionalidad es una acción de carácter público, razón por la cual no está sometida a ritualidades o formalidades extremas que contraríen su naturaleza

ciudadana, ello no exonera al demandante del deber de cumplir con unos requisitos básicos y mínimos tendientes a generar una verdadera controversia constitucional.

La Corte ha señalado que “si el actor se limita a efectuar una formulación vaga, abstracta y global de los motivos de inconstitucionalidad, sin acusar directamente la disposición, la demanda es inepta, pues la falta de concreción del cargo impide que se desarrolle la discusión propia del juicio de constitucionalidad”¹

De este modo, debe decirse que el artículo 2 del Decreto 2067 de 1991 establece los requisitos que debe contener toda demanda de inexecuibilidad, cuyo numeral 3º establece que dichas demandas contendrán el señalamiento de las razones por las cuales las normas Constitucionales invocadas se estiman violadas, las cuales deben ser susceptibles de dar lugar a un efectivo debate constitucional.

Es pertinente señalar que las razones a las que alude tanto el numeral tercero del artículo 2º del Decreto 2067 como la jurisprudencia de manera reiterada, no son cualquier tipo de razones, sino que se circunscriben al seguimiento de exigencias mínimas razonables, sobre las cuales esta Corporación ha insistido vigorosamente. Una sistematización sobre el tema fue desarrollada en la sentencia C-1052 de 2001, la cual expresó:

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

“(...) tendrán que presentarse las razones por las cuales los textos normativos demandados violan la Constitución (artículo 2 numeral 3 del Decreto 2067 de 2000). Esta es una materia que ya ha sido objeto de análisis por parte de la Corte Constitucional y en la que se revela buena parte de la efectividad de la acción pública de inconstitucionalidad como forma de control del poder público. La efectividad del derecho político depende, como lo ha dicho esta Corporación, de que las razones presentadas por el actor sean claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes². De lo contrario, la Corte terminará inhibiéndose, circunstancia que frustra “la expectativa legítima de los demandantes de recibir un pronunciamiento de fondo por parte de la Corte Constitucional”³.

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”⁴, 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, las razones que respaldan los cargos de inconstitucionalidad sean ciertas significa que la demanda recaiga sobre una proposición jurídica real y existente⁵ “y no simplemente [sobre una] deducida por el actor, o implícita”⁶ e incluso sobre otras normas vigentes que, en todo caso, no son el objeto concreto de la demanda⁷. 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”⁸.

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”⁹. 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”¹⁰ 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 constitucionalidad¹¹.

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 legales¹² y doctrinarias¹³, 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”¹⁴; tampoco prosperarán las acusaciones que fundan el reparo contra la norma demandada en un análisis de conveniencia¹⁵, calificándola “de inocua, innecesaria, o reiterativa”¹⁶ 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.

No obstante lo anterior, la Corte ha insistido también en que:

“La consagración de estos requisitos mínimos no puede entenderse, entonces, como una limitación a los derechos políticos del ciudadano ya referidos, pues lo que se persigue al identificar el contenido de la demanda de inconstitucionalidad es fijar unos elementos que informen adecuadamente al juez para poder proferir un pronunciamiento de fondo, evitando un fallo inhibitorio que torna inocuo el ejercicio de este derecho político. Esto supone que el demandante de una norma cumpla con una carga mínima de comunicación y argumentación que ilustre a la Corte sobre la norma que se acusa, los preceptos constitucionales que resultan vulnerados, el concepto de dicha violación y la razón por la cual la Corte es competente para pronunciarse sobre la materia.

La presentación de una demanda de inconstitucionalidad ante la Corte da inicio a un diálogo entre el ciudadano, las autoridades estatales comprometidas en la expedición o aplicación de las normas demandadas y el juez competente para juzgarlas a la luz del Ordenamiento Superior. Esto supone como mínimo la exposición de razones conducentes para hacer posible el debate.”¹⁷

6.- Ahora bien, con base en lo expuesto anteriormente es posible verificar que la acusación hecha en contra de los apartes demandados por la presunta vulneración del artículo 82 constitucional no cumple los señalados requisitos de certeza y especificidad propios de las demandas de inexecutable, por cuanto el actor no ataca el contenido normativo de la disposición acusada, sino que hace referencia expresa a la posible aplicación de la norma por

parte de las autoridades administrativas.

El actor parte del supuesto de que las autoridades administrativas encargadas de conceder las autorizaciones para el cerramiento de parques y zonas verdes, al momento de hacerlo podrían, con base en razones de seguridad, favorecer intereses particulares e invertir el principio de la prevalencia del interés general, lo cual en modo alguno se deduce de las disposiciones demandadas.

Desde esa perspectiva, el discurso se torna subjetivo, pues lo que pretende el demandante es demostrar su apreciación personal con relación a las posibles consecuencias de aplicar las normas. En otras palabras, su planteamiento se convierte en una acusación hipotética, ya que se fundamenta en deducciones o suposiciones que hace el actor respecto de la aplicación por parte de las autoridades administrativas de las disposiciones bajo estudio.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

7.- Así las cosas, advierte la Corte que la cuestión planteada por el demandante, más que demostrar una posible afectación del espacio público con base a lo dispuesto por las disposiciones acusadas, tiende a poner de presente la ausencia de parámetros que, en su concepto, debieron ser definidos por el legislador, esto es, su argumentación lo que pretende realmente es demostrar una omisión legislativa en cuanto a lo que a la regulación del espacio público se refiere.

8.- Ahora bien, ante la posibilidad de que contra la disposición acusada se haya formulado un cargo de omisión legislativa relativa, es pertinente manifestar que esta Corporación en diversas oportunidades ha señalado que es competente para conocer de dichos asuntos, cosa que no ocurre cuando la omisión legislativa es absoluta, evento en el que se insiste la Corte carece de competencia.¹⁸

En dicho sentido, este Tribunal ha señalado que existe omisión relativa cuando el legislador “al regular o construir una institución omite una condición o un ingrediente que, de acuerdo con la Constitución, sería exigencia esencial para armonizar con ella”¹⁹.

Así las cosas, la Corte ha puesto de presente los requisitos para que prospere un cargo por omisión legislativa. Al respecto, ha señalado:

“(E)sta Corporación ha definido que para que el cargo de inconstitucionalidad por omisión pueda prosperar, es necesario que se cumplan determinados requisitos, que se pueden sintetizar de la siguiente manera: a) que exista una norma sobre la cual se predica; b) que una omisión en tal norma excluya de sus consecuencias aquellos casos que, por ser asimilables, deberían subsumirse dentro de su presupuesto fáctico; c) que dicha exclusión no obedezca a una razón objetiva y suficiente; d) que al carecer de una razón objetiva y suficiente, la omisión produzca una desigualdad injustificada entre los casos que están y los que no están sujetos a las consecuencias previstas por la norma y; e) que la omisión implique el incumplimiento de un deber constitucional del legislador”²⁰. (Negritas fuera de texto).

En dicho sentido, la Corte ha entendido que en el control de la omisión legislativa la carga del demandante es mayor y más rigurosa. Es necesario que el “actor acuse el contenido normativo específicamente vinculado con la omisión” y que además precise con claridad en qué consiste la omisión, su alcance y el porqué de su inconstitucionalidad, por lo que “no resultan atendibles los cargos generales que se dirigen a atacar un conjunto indeterminado de normas (Sentencia C-427 de 2000, Fundamento 2.1) con el argumento de que omiten la regulación de un aspecto particular, o los que se dirigen a atacar normas de las cuales no emerge el precepto que el demandante echa de menos”.

En tales condiciones, la Corte ha considerado que se impone un fallo inhibitorio cuando no es claro que la posible omisión legislativa resulte de la disposición acusada, ni el demandante precise con rigor cuáles fueron los contenidos omitidos que resultaron inconstitucionales, así como las normas superiores que imponen el deber al legislador de referirse sobre dicha materia. Y con esos criterios, esta Corporación se ha abstenido de pronunciarse de fondo cuando dichos requisitos no han sido cumplidos.

En este caso en concreto, esta Corporación concluye que el actor realmente no cumplió con la carga de estructurar un cargo básico de omisión legislativa, en la medida en que, si bien, pone de presente el deber que tiene el Estado de velar por la protección del espacio público, no estipula ni señala los mandatos superiores que impone la regulación, en los términos por él descritos en la demanda, por parte del legislador ni aquellos que fijan el marco de actuación de las autoridades administrativas. Así las cosas, no es posible realizar un pronunciamiento de fondo sobre la demanda.

En igual sentido, la Corte recuerda que ese mayor requerimiento de rigor en la formulación

de las acusaciones por este concepto no es una exigencia formalista de esta Corporación sino que deriva de la estructura y naturaleza del proceso de constitucionalidad. En efecto, tal y como la Corte lo ha reiterado en numerosas ocasiones, a esta Corporación no le corresponde una revisión oficiosa de la constitucionalidad de las leyes, sino un examen de las disposiciones que hayan sido efectivamente demandadas por los ciudadanos (CP art. 241), y por ello el actor no sólo debe precisar cuál es el precepto impugnado sino que, además, si el cargo es de omisión legislativa, debe indicar en qué consiste claramente la omisión, sin trasladar al juez constitucional la labor de revisar la totalidad del ordenamiento legal, con el fin de determinar si efectivamente la omisión existe o no.

9.- Ahora bien, con referencia a los argumentos expuestos contra los apartes acusados del artículo 2 de la Ley 810 de 2003 por infracción a los artículos 1,4, 6, 13, 52, 63, 67 y 79 de la Carta Política, en igual sentido, debe señalarse que los mismos tampoco cumplen con los requisitos mínimos necesarios para adelantar el correspondiente juicio de constitucionalidad, razón por la cual está Corporación respecto a los mismos, también, se declarará inhibida, por operar la inepta demanda.

El demandante señala que las normas acusadas infringen los principios de prevalencia del interés general, supremacía constitucional, legalidad de las autoridades administrativas e igualdad, y los derechos a la recreación, al ejercicio del deporte, al aprovechamiento del tiempo libre, a la educación y a gozar de un ambiente sano, así como la calidad de inalienables que, al tenor del artículo 63 de la Carta Política, revisten los bienes de uso público, pero no especifica ni expone de manera suficiente la forma en que las normas demandadas vulneran las disposiciones fundamentales que contienen dichos mandatos, esto es, no indica razones detalladas, que denoten con claridad la forma en la que la normatividad acusada quebranta el Ordenamiento Superior.

La Corte ha manifestado enfáticamente que para la realización de una demanda de inconstitucionalidad no basta con el señalamiento de una presunta situación inconstitucional y las disposiciones constitucionales que se estiman vulneradas, sino que siempre resulta necesario explicar al menos de manera sumaria, porque la situación descrita como contraria al orden constitucional, vulnera las normas superiores.

Si no se expone porqué lo descrito en la acusación vulnera la Carta, se configura simplemente una acusación y no una controversia constitucional, susceptible de ser desatada por este Tribunal Constitucional.

En este orden de ideas, es menester decir que dichos planteamientos se fundamentan en un marco de generalidad y abstracción que no permite concretar o verificar la violación que el

accionante pretende demostrar, lo cual, por ende, impide la realización del correspondiente examen de constitucionalidad y conduce inequívocamente a la declaratoria de inhibición respecto al mismo.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Así las cosas, a la luz de lo expuesto, encuentra esta Corporación que respecto de los cargos que cuestionan las normas acusadas por vulnerar los artículos 1, 4, 13, 52, 63, 67 y 79 constitucionales, debe decirse que no ofrecen argumentos sucintos o determinados que permitan delimitar el ámbito de la acusación, lo cual impide realizar el correspondiente análisis de exequibilidad y conlleva indefectiblemente a que la Corte se inhiba al respecto, pues no es menester de esta Corporación adelantar una estructuración oficiosa de los cargos que permita adelantar un juicio de constitucionalidad, respecto de las disposiciones demandadas.

10.-Con relación a la inhibición, esta Corporación en la sentencia C-918 de 2002 señaló:

“La inhibición en estos eventos no es un capricho formalista de esta Corporación sino que deriva de la naturaleza de la acción de inconstitucionalidad y de las competencias limitadas de esta Corte. Y es que esta corporación ha señalado insistentemente que, salvo las hipótesis de control automático, a ella no le corresponde examinar oficiosamente las leyes sino únicamente estudiar las demandas presentadas por los ciudadanos (CP art. 241). Y para que realmente exista una demanda, es necesario que el actor formule un cargo susceptible de activar un proceso constitucional, pues no le corresponde a esta Corporación imaginar cargos inexistentes ya que ello equivaldría a una revisión oficiosa. Además, es claro que este cargo debe suficientemente estructurado desde la presentación misma de la demanda, pues de no ser así, la demanda deberá ser inadmitida, y en caso de ser admitida, la sentencia deberá ser inhibitoria, pues la Corte no puede corregir, sin afectar el debido proceso constitucional, el defecto de ausencia de cargo. Por ello esta Corte ha señalado que “la ausencia de un requisito sustancial como el concepto de la violación, no puede ser suplida oficiosamente por la Corte y, por tratarse de una demanda inepta, debe proferirse sentencia inhibitoria?”. En tal contexto, la Corte reitera la importancia de que, no obstante el carácter público de la acción de constitucionalidad, los ciudadanos se esfuercen en estructurar adecuadamente sus cargos, a fin de permitir un verdadero debate y proceso de constitucionalidad”.

11.- Finalmente, resulta menester indicar que, en principio, es en la etapa del estudio de la admisibilidad de la demanda en la que debe definirse si la misma cumple o no con los requisitos en mención, esto es, lo relativo a su procedibilidad. Sin embargo, esta Corporación ha dejado por sentado que ese primer análisis responde a una valoración apriorística, que se hace para garantizar el derecho que tienen los ciudadanos de acceder a la administración de justicia. Nada obsta entonces para que, la Sala Plena modifique dicha decisión, cuando encuentre que en realidad no se han cumplido esos requisitos mínimos y necesarios que permiten estructurar verdaderos cargos y, por ende, adelantar un juicio de constitucionalidad.²¹

VII. DECISION

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

RESUELVE

Declararse INHIBIDA para pronunciarse respecto de la constitucionalidad de los apartes acusados del artículos 2 de la Ley 810 de 2003, en consideración a las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

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

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INES VARGAS HERNANDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

1 Sentencia C-1256 de 2001.

2 Cfr., entre varios, los Autos de Sala Plena 244 de 2001 y de 2001. En dichas oportunidades la Corte, al resolver el recurso de súplica presentados por los actores, confirmó los autos en los que se inadmitió la demanda por no presentar razones “específicas, claras, pertinentes y suficientes”.

3 Cfr. Corte Constitucional Sentencia C-898 de 2001. La Corte se inhibió de conocer la demanda contra algunos apartes de los artículos 186, 196, 208 y 214 del Decreto 1355 de 1970 por ineptitud en la demanda.

4 Cfr Corte Constitucional Sentencia C-143 de 1993. 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

5 Así, por ejemplo en la Sentencia C-362 de 2001; 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”.

6 Sentencia C-504 de 1995. 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.

7 Cfr. Corte Constitucional Sentencia C-1544 de 2000. 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, C-1516 de 2000, y C-1552 de 2000.

8 En este mismo sentido pueden consultarse, además de las ya citadas, las sentencias C-509 de 1996, C-1048 de 2000, C-011 de 2001, entre otras.

9 Cfr. Corte Constitucional Sentencia C-568 de 1995. 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.

10 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 y 244 de 2001 y las sentencias C-281 de 1994, C-519 de 1998, C-013 de 2000, C-380 de 2000, C-177 de 2001, entre varios pronunciamientos.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

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

13 Cfr. Corte Constitucional Sentencia C-504 de 1993. 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.

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

15 Cfr. Corte Constitucional Sentencia C-269 de 1995. Este fallo que se encargó de estudiar la Demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 61 de 1993 artículo 1º 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.

16 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, C-357 de 1997, C, 374 de 1997 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, C-040 de 2000, C-645 de 2000, C-876 de 2000, C-955 de 2000 C-1044 de 2000, C-052 de 2001, C-201 de 2001.

17 Sentencia C-1052 de 2001.

18 Ver, entre otras, las sentencias C-543 de 1996, C-073 de 1996, C-540 de 1997, C-1549 de 2000 y C-041 de 2002.

19 Sentencia C-543 de 1996.

20 Sentencia C-427/2000, reiterado en la Sentencia C-402/2003

21 Sentencia C-1115 de 2004.