Sentencia C-265/02

ESPACIO PUBLICO-Sentido y alcance de la protección constitucional

ESPACIO PUBLICO-Calidad de vida, convivencia y encuentro

La calidad de vida de las personas que habitan un determinado lugar está íntimamente ligada a la posibilidad de contar con espacios de encuentro y circulación que hagan posible la construcción de un tejido social en el que cada individuo se reconoce como miembro de una comunidad y se relaciona con otros para la satisfacción de sus intereses y necesidades. De esta manera, la defensa del espacio público contribuye a garantizar la existencia de un escenario de convivencia libre que acerca a todos los habitantes de una ciudad en condiciones de igualdad.

DEMOCRACIA PARTICIPATIVA EN ESPACIO PUBLICO-Materialización

Algunas de las formas en las que se materializa la democracia participativa que sustenta la estructura del Estado colombiano van de la mano de la existencia de espacios abiertos de discusión en los que las personas puedan reunirse y expresarse libremente. El espacio público es, entonces, el ágora más accesible en la que se encuentran y manifiestan los ciudadanos.

ESPACIO PUBLICO-Preservación y mejoramiento

ESPACIO PUBLICO-Protección constitucional

ESPACIO PUBLICO-Derecho de carácter colectivo/ESPACIO PUBLICO-Deberes del Estado por rango colectivo

La posibilidad de gozar del espacio público se eleva al rango de derecho colectivo específicamente consagrado en la Constitución, la cual exige al Estado velar por su protección y conservación impidiendo, entre otras cosas, (i.) la apropiación por parte de los particulares de un ámbito de acción que le pertenece a todos, (ii.) decisiones que restrinjan su destinación al uso común o excluyan a algunas personas del acceso a dicho espacio (iii.) la creación de privilegios a favor de los particulares en desmedro del interés general.

ESPACIO PUBLICO-Significado en la Constitución/ESPACIO PUBLICO-Convivencia de una comunidad

No se limita a reconocer la necesidad de planificar y organizar coherentemente el crecimiento de las ciudades, sino que refuerza y hace tangible una de las condiciones para la convivencia en una comunidad a través de la garantía de una infraestructura, un espacio destinado al uso común, que puede ser disfrutado por todos, sin excluir a nadie ni privilegiar a ninguna persona o grupo de personas, y que se configura como el punto de encuentro de los habitantes de una ciudad o sector urbano determinado.

ESPACIO PUBLICO EN REGIMEN DE PROPIEDAD PRIVADA-Consecuencias/PROPIEDAD PRIVADA EN ESPACIO PUBLICO-Integración

DERECHO DE PROPIEDAD PRIVADA EN ESPACIO PUBLICO-Limitaciones en aras de la preservación

ESPACIO PUBLICO-Ampliación del concepto

El constituyente amplía conceptualmente la idea de espacio público tradicionalmente referida en la legislación civil, teniendo en cuenta que no se limita a los bienes de uso público (calles, plazas, puentes, caminos, ríos y lagos) señalados en dicha legislación, sino que se extiende a todos aquellos bienes inmuebles públicos, y a algunos elementos específicos de los inmuebles de propiedad de los particulares, que al ser afectados al interés general en virtud de la Constitución o la ley, o por sus características arquitectónicas naturales, están destinados a la utilización colectiva. Así, 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.

ESPACIO PUBLICO-Valor social del libre acceso/ESPACIO PUBLICO-Vulneración de derechos por trastorno

El libre acceso a los espacios abiertos, como calles y parques, y a las áreas de recreación y circulación, entre otros, posee un valor social “que genera confianza, respeto y tranquilidad en la comunidad, porque contribuye a mejorar las condiciones de vida urbana” y “a neutralizar, así sea en mínima parte, las agresiones propias de una gran ciudad o de los centros habitacionales modernos (visuales, auditivas, de tránsito, de seguridad, etc.)”. Así, “el trastorno del espacio público ocasionado por un particular o por la actuación de autoridades no competentes”, puede llegar a vulnerar no sólo derechos constitucionales individuales de los peatones y las aspiraciones colectivas de uso y aprovechamiento general del espacio común, sino también la percepción de la comunidad respecto de las áreas a las que tiene acceso libre y a las que no lo tiene. Adicionalmente, “las repercusiones pueden ser no sólo colectivas, sino también privadas, y acarrear la vulneración del derecho a la libertad de locomoción de los transeúntes al cual alude el artículo 24 de la Carta”.

PROPIEDAD PRIVADA EN ESPACIO PUBLICO-Limitaciones en general/PROPIEDAD HORIZONTAL EN ESPACIO PUBLICO-Limitación en especial/UNIDAD INMOBILIARIA CERRADA EN ESPACIO PUBLICO-No invasión ni exclusión

El concepto de espacio público constituye una expresa limitación a la propiedad privada, en general, y a la propiedad horizontal, en especial, pues ésta es una forma de organización de la propiedad privada que tiene plena eficacia sólo en la medida en que las limitaciones a la libertad de circulación, y a otros derechos, generadas por los sistemas de cerramiento y control de ingreso que se desprenden de la figura jurídica de las Unidades Inmobiliarias Cerradas no invadan el espacio público ni excluyan de su goce a los habitantes que no pertenecen a dichas unidades.

ESPACIO PUBLICO-Limitación transitoria y razonable en casos especiales

En casos específicos, el espacio público pueda ser objeto de alguna limitación transitoria y razonable como resultado de disposiciones que reconocen a los particulares ciertas garantías relacionadas con el derecho de propiedad, con la seguridad, con la prestación de servicios a

la comunidad o con el libre desarrollo de actividades culturales o cívicas. En estos casos, es preciso identificar criterios que permitan la armonización de diferentes derechos e intereses que pueden verse enfrentados, de tal forma que se impida la apropiación por parte de los particulares de elementos del espacio público que garantizan la vida en comunidad (v.g. el cerramiento de una calle que hace posible el acceso a un sector de la ciudad) y permiten el ejercicio de derechos individuales, sociales y colectivos que mejoran la calidad de vida de todas las personas (en plazas, parques, lugares de reunión etc.).

ESPACIO PUBLICO-Regulación razonable varía según circunstancias/ESPACIO PUBLICO-Alcance de la regulación legislativa

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 qué ha de hacerse en cada situación. Además, el respeto 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.

ESPACIO PUBLICO-Margen de regulación por legislador/ESPACIO PUBLICO-Margen de regulación por autoridades administrativas/ESPACIO PUBLICO-Razones para que margen de regulación no sea ilimitado o absoluto

Las autoridades administrativas competentes disponen de un margen para expedir regulaciones que preserven el espacio público. No obstante, dicho margen no puede ser ilimitado y absoluto. Varias razones de orden constitucional impiden que así sea. Primero, como la protección del espacio público se encuentra estrechamente vinculada al ejercicio y goce efectivo de derechos constitucionales fundamentales, el legislador no puede dejar de adoptar las decisiones básicas que constituyan el marco legal de la actuación de las autoridades administrativas. Segundo, como la regulación administrativa del espacio público ha de regirse por el principio de legalidad, la ausencia de criterios legales genera un riesgo de arbitrariedad en desmedro de los valores que inspiran un Estado Social de Derecho. Tercero, la falta de parámetros que guíen la acción administrativa conduce a que el juez de lo contencioso administrativo carezca de referentes normativos objetivos para controlar la legalidad de los actos administrativos que regulen el espacio público. Cuarto, el principio de separación de poderes impide que el Congreso se abstenga de tomar las decisiones que le competen y opte por delegar en las autoridades administrativas su adopción. Por estas razones, así como el legislador no puede dejar de sentar unos parámetros, así éstos consistan en unos lineamientos generales que orienten la actuación de la administración en materia de espacio público, tampoco puede exigírsele que él mismo regule en detalle una materia esencialmente variable según las circunstancias fácticas, cuya regulación concreta obedece a consideraciones de orden técnico y compete a autoridades administrativas, en principio, locales.

ESPACIO PUBLICO-Criterios inteligibles de disposiciones legales para la acción administrativa/LEY-Expresiones vagas/ESPACIO PUBLICO-Expresiones vagas de la ley que no

orientan a la administración y los jueces

Las disposiciones legales que desarrollan la manera como se articulan la protección del espacio público frente a los derechos de los particulares, deben trazar criterios inteligibles que constituyan una pauta clara de la acción administrativa al respecto, en lugar de acudir a expresiones tan vagas que no ofrezcan un parámetro que oriente a la administración y a los jueces que controlarán sus actos. En estos eventos será preciso que el legislador señale, al menos, las finalidades que han de guiar a la administración y los criterios materiales que orientarán la regulación para alcanzarlas. De no hacerlo, la limitación al espacio público y el otorgamiento de licencias a favor de ciertos ciudadanos podría derivar en privilegios o arbitrariedades así como en el desconocimiento de los principios y derechos anteriormente mencionados en desmedro de la destinación del espacio público al uso común.

UNIDAD INMOBILIARIA CERRADA EN ESPACIO PUBLICO-Afectación "significativa"

ESPACIO PUBLICO-Legislador no permite afectación permanente por vía de cerramiento equivalente a apropiación privada

LEY-No ofrecimiento de parámetros inteligibles, claros y orientadores

UNIDAD INMOBILIARIA CERRADA POR ASIMILACION-Constitución

UNIDAD INMOBILIARIA CERRADA EN ESPACIO PUBLICO-Inexistencia de elementos que identifique en que condiciones el grado de afectación es significativo

UNIDAD INMOBILIARIA CERRADA POR ASIMILACION-No fijación por legislador de criterio claro e inteligible que oriente a administración de cuando afectación del espacio público es significativa

ESPACIO PUBLICO EN UNIDAD INMOBILIARIA CERRADA POR ASIMILACION-Transformación en espacio interno como consecuencia del cerramiento

UNIDAD NORMATIVA-Integración

ESPACIO PUBLICO EN UNIDAD INMOBILIARIA CERRADA POR EXTENSION-Cerramiento lo afecta/ESPACIO PUBLICO EN UNIDAD INMOBILIARIA CERRADA POR EXTENSION-Condicionamiento de cerramiento sin señalar criterios que impidan apropiación y exclusión

El cerramiento del espacio público por parte de un grupo de propietarios privados para su beneficio particular representa, prima facie, una afectación permanente y grave del espacio público. Dicho cerramiento se traduce en la práctica en la apropiación de una porción del espacio público por unos particulares y en la consecuente exclusión del resto de los habitantes del acceso a un espacio destinado por mandato constitucional al uso común. Condicionar la posibilidad del cerramiento a una autorización administrativa, sin señalar criterios que impidan dicha apropiación y exclusión, resulta insuficiente para proteger los bienes constitucionalmente garantizados.

Referencia: expediente D-3721

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 64, parcial, de la Ley 675 de 2001

Actor: José Miguel de la Calle Restrepo

Magistrado Ponente:

Dr. MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Bogotá, D.C., dieciséis (16) de abril de dos mil dos (2002)

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

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano José Miguel de la Calle Restrepo presentó demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 64, parcial, de la Ley 675 de 2001 “Por la cual se expide el régimen de propiedad horizontal”.

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

II. NORMAS DEMANDADAS

El texto del artículo demandado es el siguiente:

“Ley 675 de 2001

(agosto 3)

Por la cual se expide el régimen de propiedad horizontal

El Congreso de Colombia

DECRETA:

(...)

Título Tercero

Capítulo I

Definición y naturaleza jurídica

Artículo 64. Constitución de Unidades Inmobiliarias Cerradas. Las Unidades Inmobiliarias Cerradas quedarán sometidas a las disposiciones de esta ley que le sean íntegramente aplicables.

Las Unidades Inmobiliarias Cerradas se constituirán por los administradores de los inmuebles sometidos al régimen de propiedad horizontal llamadas a integrarla y que lo soliciten por lo menos un número no inferior al ochenta por ciento (80%) de los propietarios.

Los conjuntos de edificios, casas y demás construcciones integradas arquitectónicamente y funcionalmente que comparten elementos estructurales y constructivos que los asimilen a Unidades Inmobiliarias Cerradas, podrán solicitar a la autoridad urbanística licencia para convertirse en Unidad Inmobiliaria Cerrada, siempre que con ello no se afecte significativamente el espacio público existente y que lo soliciten por lo menos un número no inferior al ochenta por ciento (80%) de los propietarios. Obtenida la licencia urbanística, los propietarios, con ese mismo porcentaje, podrán acordar someterse al régimen de propiedad horizontal, aprobando los estatutos respectivos. En esta reunión, los propietarios tendrán derecho a un voto por cada inmueble de su propiedad”.

Se subraya la expresión objeto de demanda.

III. LA DEMANDA

En opinión del actor, la expresión acusada del artículo 64 de la Ley 675 de 2001 vulnera los artículos 1, 13, 24, 63 y 82 de la Constitución Política por las siguientes razones:

1. En primer lugar, “la expresión ‘siempre que con ello no se afecte significativamente el espacio público` contenida en el artículo 64 de la Ley 675 de 2001 viola la Constitución, es inexecutable porque explícitamente está autorizando a la Unidad Inmobiliaria Cerrada –en adelante UIC- a afectar, así no sea significativamente, el Espacio Público. La expresión en cuestión implica que una vez se otorgue la licencia para ser UIC, esta tiene el derecho a imponer, mantener o establecer en cualquier forma la limitación o restricción al espacio público. Considerando que el espacio público no puede afectarse sin violar la Constitución por incumplir los principios de protección integral del espacio público, de su destinación al uso común (artículo 82 C.P.) y de la prevalencia del interés general sobre el particular (artículo 1 C.P.), la expresión acusada es inconstitucional”¹.

“No se quiere decir con lo anterior que el espacio público no pueda ser utilizado por los particulares o para uso particular. En efecto, la ley y la jurisprudencia han reconocido la posibilidad de que los particulares aprovechen el espacio público en su beneficio, inclusive obteniendo réditos económicos por su utilización. Sin embargo, dicho uso del espacio público para fines particulares debe consistir en un uso normalmente temporal y autorizado previamente por la autoridad municipal. En cualquier caso, la autoridad municipal debe mantener el poder discrecional de autorizar o negar la utilización del espacio público o de revocar o limitar la licencia o permiso. Ese es el sentido que la Constitución y la ley le han dado al concepto”².

Además, “el tercer inciso del artículo 64 de la Ley 675 de 2001 viola la Constitución, porque le está limitando al Estado su dominio sobre los bienes de uso público, esto es, su derecho a usar y disponer de ellos. Adicionalmente, la autorización que se otorga a los particulares al expresar: ‘siempre que con ello no se afecte significativamente el espacio público existente`

significa que los particulares pueden disponer a su arbitrio de los bienes de uso público lo cual contradice los principios de imprescriptibilidad e inalienabilidad características esenciales de estos bienes (artículo 63 C.P.)”3.

2. En segundo lugar, “la norma acusada prevé que las UIC, en el acto de su creación o extinción, pueden afectar el espacio público, afectación que en la práctica puede darse, mediante la construcción de un cerramiento, o un control de ingreso, el cierre de vías públicas, el cierre de las obras de cesión, la obstrucción, la construcción de obstáculos, tapias, alambrados, etc. Como se aprecia, la norma no establece en qué cantidad y en qué forma resulta aceptable para el legislador que se afecte el espacio público por parte de la UIC”4.

La presente demanda fue coadyuvada por la ciudadana María Mercedes Sua Quiroga en su calidad de apoderada del Instituto de Desarrollo Urbano de la ciudad de Bogotá, con argumentos similares a los presentados por el actor, que llevan a concluir “e insistir en la declaratoria de inconstitucionalidad del término ´significativamente`, toda vez que tal como se encuentra la disposición normativa acusada, queda bajo el criterio subjetivo de quien por competencia le corresponde conceder a los particulares para que puedan cerrar el espacio público ´siempre y cuando no sea de gran importancia` la licencia urbanística para el caso de la constitución de las UIC, imposibilitando al Estado a cumplir las funciones de control y vigilancia que le impone nuestra Carta Política en tratándose de la integridad del espacio público”6.

IV. INTERVENCIONES

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

El ciudadano Giovanni José Herrera Carrascal, en representación del Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público de la Alcaldía Mayor de Bogotá, solicita a la Corte declarar la inconstitucionalidad de la expresión “significativamente” contenida en el artículo 64 de la Ley 675 de 2001 por las razones que a continuación se resumen:

1.1. “La expresión ´significativamente` prevista en el artículo 64 de la Ley 675 de 2001 es contraria jurídica y técnicamente a disposiciones constitucionales y legales que regulan el manejo y aprovechamiento del espacio público en la ciudad, así como también resulta inconveniente por razones de tipo urbanístico, ambiental y social”7.

1.2. “La generación de proyectos que estructuran la ciudad no son únicamente el resultado de un Plan de Ordenamiento Territorial, son la materialización de una necesidad colectiva plasmada en nuestra Carta para la realización de normar que con el tiempo se convierten en tipologías o modelos para ser implementados en otros lugares por su validez como solución a un problema urbano. El cerrar lo público para generar lo privado, que es el riesgo que genera el artículo 64, es una posición egoísta que solo busca una falsa protección, la cual es en realidad la causa de la inseguridad al generar ghettos urbanos y trampas para que las personas que no gozan de la protección que brinda el pequeño feudo a sus habitantes, sufran de la verdadera inseguridad”8.

2. Intervención del Ministerio de Desarrollo Económico

La ciudadano Carlos Eduardo Serna Barbosa, quien obra en representación del Ministerio de Desarrollo Económico, considera que la norma parcialmente acusada no viola la Constitución Política y, por lo tanto, solicita a esta Corporación declarar su exequibilidad. Este es el argumento en el que funda su solicitud:

“La norma demandada no vulnera el espacio público consagrado constitucionalmente por el artículo 82, puesto que la Constitución de una UIC se efectúa integrando las áreas de circulación comunes de propiedad de los propietarios de las citadas unidades. Es preciso anotar, que la citación efectuada en la Ley 675 de 2001 sobre espacio público, se relaciona única y exclusivamente con bienes comunes, esto es, bienes que no hacen parte del espacio público a que hace referencia el actor. En tal sentido, los bienes comunes que integran el llamado espacio público interno de las Unidades Inmobiliarias Cerradas, excluyen per se, los bienes que conforme al artículo 82 de la Carta Política y las disposiciones contenidas en la Ley 9 de 1989, la Ley 388 de 1997 y el Decreto 1504 de 1998 lo integran. En efecto, la Ley 675 de 2001 al hacer referencia al espacio público de manera enunciativa cita algunos elementos que conforman los bienes comunes de la UIC, esto es, áreas para circulación (artículo 65), áreas de recreación (artículo 66), áreas de uso social (artículo 67), zonas verdes (artículos 68), áreas de servicio (artículo 69), parqueaderos (artículo 70)”⁹.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

Actuando dentro del término procesal previsto, el señor Procurador General de la Nación, mediante concepto No. 2708 del 8 de noviembre de 2001, solicitó a la Corte “declarar inexecutable la expresión ‘significativamente’ contenida en el artículo 64 de la Ley 675 de 2001”¹⁰ Con fundamento en los siguientes argumentos.

1. “Efectivamente el artículo acusado consagra la figura jurídica de la constitución de Unidades Inmobiliarias Cerradas como un tipo especial de propiedad horizontal, conformada por la integración de áreas sociales comunes procedentes de conjuntos de edificios, casas y demás construcciones integradas arquitectónica y funcionalmente, compartiendo elementos estructurales y constructivos asimilables a la definición de tal figura en los contenida en el artículo 63 de misma ley. Dicha conversión se materializa mediante el encerramiento con control de ingreso, figura que eventualmente permite la afectación del espacio público al interior del referido cerramiento en cuanto se integra con las áreas sociales comunes, con la única condición de que tal espacio público no se afecte significativamente, lo cual, de hecho, permite su usufructo a favor de los propietarios de la propiedad horizontal constituida”.

Sin embargo, la naturaleza del espacio público así afectado se mantiene “mediante la figura de la integración visual del espacio público al interior de la UIC con el espacio público adyacente, con lo cual no se priva a la ciudadanía de su uso, goce y disfrute visual, pero sí de su libre tránsito... situación que deviene en inconstitucional en cuanto que la afectación del espacio público en función del usufructo particular representado en la UIC es contrario a la concepción que del concepto de espacio público se tiene en la Constitución Política en cuanto que su propiedad pertenece a la Nación, es imprescriptible inalienable e inembargable y su destinación está encaminada a satisfacer necesidades propias del interés general”¹¹.

2. Por otra parte, se observa “que hubo una violación del principio de unidad de materia legislativa, dado que la eventual afectación del espacio público existente a favor de las UIC constituidas, no guarda ninguna relación objetiva o razonable con el tema de la Ley 675 cual es la regulación del régimen de propiedad horizontal, asunto propio del derecho privado (artículo 58 constitucional), dado que lo concerniente al espacio público y su afectación es un asunto propio del derecho público y de la función pública de urbanismo (artículos 63 y 82 ibídem), lo cual debe ser objeto de tratamiento legal diferente”¹².

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

La Corte es competente para conocer del proceso de la referencia, de acuerdo con lo estipulado en el artículo 241 numeral 4° de la Constitución Política.

2. Sobre la norma objeto de la demanda. Problema jurídico a resolver

La Ley 675 de 2001 mediante la cual se expide el régimen general de propiedad horizontal establece en su Título III la regulación relativa a las Unidades Inmobiliarias Cerradas -UIC-, esto es, en los términos del artículo 63 de la referida ley: “los conjuntos de edificios, casas y demás construcciones integradas arquitectónica y funcionalmente, que comparten elementos estructurales y constructivos, áreas comunes de circulación, recreación, reunión, instalaciones técnicas, zonas verdes y de disfrute visual; cuyos propietarios participan proporcionalmente en el pago de expensas comunes, tales como los servicios públicos comunitarios, vigilancia, mantenimiento y mejoras”¹³. Ciertamente, en estos eventos la copropiedad compartida sobre las vías de acceso y recreación da origen a la existencia de un espacio público interno que hace posible el tránsito y el goce de las zonas comunes por parte de los habitantes de un predio urbano que fue constituido ab-initio como una Unidad Inmobiliaria Cerrada¹⁴ y, por tanto, goza del tipo de elementos distintivos de estas formas de propiedad (i.e. la existencia de una forma de cerramiento de la unidad y el control de ingreso a la misma).

Ahora bien, el objeto de la demanda presentada por la actor está constituido por una expresión contenida en el artículo 64 de la Ley 675 de 2001; esta norma señala las condiciones en las que es posible la constitución de Unidades Inmobiliarias Cerradas por asimilación. En efecto, la disposición dice que “los conjuntos de edificios, casas y demás construcciones integradas arquitectónicamente que comparten elementos estructurales y constructivos que los asimilen a Unidades Inmobiliarias Cerradas, podrán solicitar a la autoridad urbanística licencia para convertirse en Unidad Inmobiliaria Cerrada siempre que con ello no se afecte significativamente el espacio público existente y que lo soliciten por lo menos un número no inferior al ochenta por ciento (80%) de los propietarios”¹⁵. De esta forma, la ley autoriza la creación de Unidades Inmobiliarias Cerradas que originalmente no fueron concebidas como tales siempre y cuando se cumplan con los requisitos establecidos en la disposición que se acusa parcialmente en este proceso.

Precisamente, es esta posibilidad de constituir Unidades Inmobiliarias Cerradas por asimilación en aquellos eventos en los que no se afecte significativamente el espacio público la que reprocha el actor en su demanda, pues considera que la indeterminación con la que el

legislador describe esta circunstancia vulnera las características constitucionales que definen la naturaleza de los bienes de uso público (artículo 63 C.P.), el deber del Estado de velar por la integridad del espacio público y por su destinación al uso común (artículo 82 C.P.) y el principio de prevalencia del interés general sobre el particular (artículo 1 C.P.), toda vez que se autoriza la apropiación del espacio destinado al goce de la comunidad por parte de los particulares. Adicionalmente, se considera que la expresión impugnada del artículo 64 de la Ley 675 de 2001 consagra un trato desigual entre los habitantes de una ciudad (artículo 13 C.P.), pues otorga una serie de prerrogativas a favor de los residentes de las Unidades Inmobiliarias Cerradas asimiladas y limita el derecho a la libre circulación del resto de los habitantes (artículo 24 C.P.).

En este orden de ideas, a la Corte Constitucional le corresponde resolver el siguiente interrogante: ¿la posibilidad de constituir Unidades Inmobiliarias Cerradas por asimilación desconoce la Constitución a pesar de que se diga que el cerramiento no debe afectar “significativamente” el espacio público? Con tal propósito, (i.) se hará referencia concreta al sentido y alcance que la Carta Política le ha dado al espacio público como ámbito de acción de los miembros de la comunidad y, posteriormente, (ii.) se aludirá a las limitaciones predicables de la labor legislativa cuando decide regular aspectos del régimen de propiedad horizontal que pueden afectar el espacio público.

3. Sobre el sentido y alcance de la protección constitucional al espacio público

El constituyente de 1991 consideró necesario brindar al espacio público una protección expresa de rango constitucional. Esta decisión resulta claramente compatible con los principios que orientan la Carta Política y con el señalamiento del tipo de Estado en el que aspiran vivir los colombianos. Sin duda, una de las manifestaciones del principio constitucional que identifica a Colombia como un Estado Social de Derecho guarda relación con la garantía de una serie de derechos sociales y colectivos como la recreación (artículo 52 C.P.), el aprovechamiento del tiempo libre (Ibíd.), y el goce de un medio ambiente sano (artículo 79 C.P.) que dependen de la existencia de un espacio físico a disposición de todos los habitantes.

De otra parte, la calidad de vida de las personas que habitan un determinado lugar está íntimamente ligada a la posibilidad de contar con espacios de encuentro y circulación que hagan posible la construcción de un tejido social en el que cada individuo se reconoce como miembro de una comunidad y se relaciona con otros para la satisfacción de sus intereses y necesidades. De esta manera, la defensa del espacio público contribuye a garantizar la existencia de un escenario de convivencia libre que acerca a todos los habitantes de una ciudad en condiciones de igualdad.

En tercer lugar, algunas de las formas en las que se materializa la democracia participativa que sustenta la estructura del Estado colombiano van de la mano de la existencia de espacios abiertos de discusión en los que las personas puedan reunirse y expresarse libremente. El espacio público es, entonces, el ágora más accesible en la que se encuentran y manifiestan los ciudadanos.

Todos estos elementos que identifican la naturaleza y función del espacio público dentro de una comunidad democrática fueron expresamente reconocidos por el constituyente al

justificar la inclusión en la nueva Carta Política de una disposición, inexistente en la Constitución de 1886, que reconociera el sentido y alcance de un escenario a disposición de todos y comprometiera tanto a las autoridades como a los mismos particulares en el propósito común de preservarlo y mejorarlo. Así, en la ponencia presentada para primer debate ante la plenaria de la Asamblea Nacional Constituyente los miembros de la Comisión encargada de estudiar el tema señalaron:

“La Comisión acogió la propuesta de algunos de los proyectos presentados a consideración de la Asamblea Nacional Constituyente, a fin de mantener la integridad y calidad del espacio público, de elevar a canon constitucional el principio de su prevalencia sobre el interés particular y el deber del Estado, las personas y la colectividad de enriquecerlo, mantenerlo, de impedir su deterioro y reparar su integridad y calidad, cuando se daña.

“El concepto de espacio público... hace relación no sólo a los bienes de uso público, sino a aquellos bienes de propiedad privada que trascienden lo individual y son necesarios para la vida urbana. Los antejardines, las zonas de protección ambiental, los escenarios privados a los cuales accede el público (como los teatros), caen bajo ese concepto que permite un manejo urbano en el que el elemento público y colectivo prevalece sobre el particular.

A partir de la Constitución de 1991 el concepto de espacio público adquiere, pues, protección constitucional. Varios artículos de la Carta Política aluden específicamente a esta materia, no sólo para señalar que los bienes de uso público son inalienables, imprescriptibles e inembargables (artículo 63 C.P.) sino al especificar los referidos deberes de protección y conservación que se predicán del Estado respecto del espacio público en los términos del artículo 82 Superior:

“Artículo 82. Es deber del Estado velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular”

Este artículo guarda relación con otras disposiciones constitucionales conexas que definen la naturaleza de los bienes de uso público (artículo 63 C.P.), la propiedad de la Nación sobre los mismos (artículo 102 C.P.) y la posibilidad de imponer a la propiedad inmueble contribuciones por concepto de valorización (artículo 317 C.P.).

De este modo, la posibilidad de gozar del espacio público se eleva al rango de derecho colectivo específicamente consagrado en la Constitución, la cual exige al Estado velar por su protección y conservación impidiendo, entre otras cosas, (i.) la apropiación por parte de los particulares de un ámbito de acción que le pertenece a todos, (ii.) decisiones que restrinjan su destinación al uso común o excluyan a algunas personas del acceso a dicho espacio (iii.) la creación de privilegios a favor de los particulares en desmedro del interés general.

Así, la noción legal de espacio público que alude al “conjunto de inmuebles públicos y los elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados, destinados por su naturaleza y por su uso o afectación, a la satisfacción de necesidades urbanas colectivas que trascienden, por tanto, los límites de los intereses individuales de los habitantes”¹⁷, adquiere un remozado significado en el contexto de la Constitución de 1991. En efecto, no se limita a reconocer la necesidad de planificar y organizar coherentemente el crecimiento de las ciudades, sino que refuerza y hace tangible una de las condiciones para la convivencia en

una comunidad a través de la garantía de una infraestructura, un espacio destinado al uso común, que puede ser disfrutado por todos, sin excluir a nadie ni privilegiar a ninguna persona o grupo de personas, y que se configura como el punto de encuentro de los habitantes de una ciudad o sector urbano determinado.

De otra parte, el concepto de espacio público también tiene importantes consecuencias respecto del régimen de propiedad privada que reconoce y garantiza el Ordenamiento Superior. Así, es posible que algunos elementos estructurales de inmuebles objeto de propiedad privada se integren naturalmente al espacio público urbano; en estos casos el dominio exclusivo que sobre un inmueble se le reconoce al propietario debe armonizarse con la protección del interés general que se expresa en el derecho de libre circulación y acceso a las áreas de tráfico vehicular y peatonal, a las zonas de recreación pública, a las franjas de retiro de las edificaciones sobre las vías etc. Las normas legales han precisado éstas y otras limitaciones al derecho de propiedad privada en aras de la preservación del espacio público.

Como puede apreciarse el constituyente amplía conceptualmente la idea de espacio público tradicionalmente referida en la legislación civil (artículos 674 y 678 C.C. 18), teniendo en cuenta que no se limita a los bienes de uso público (calles, plazas, puentes, caminos, ríos y lagos) señalados en dicha legislación, sino que se extiende a todos aquellos bienes inmuebles públicos, y a algunos elementos específicos de los inmuebles de propiedad de los particulares, que al ser afectados al interés general en virtud de la Constitución o la ley, o por sus características arquitectónicas naturales, están destinados a la utilización colectiva¹⁹. Así, 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 comunidad²⁰.

Finalmente, cabe recordar que el libre acceso a los espacios abiertos, como calles y parques, y a las áreas de recreación y circulación, entre otros, posee un valor social “que genera confianza, respeto y tranquilidad en la comunidad, porque contribuye a mejorar las condiciones de vida urbana” y “a neutralizar, así sea en mínima parte, las agresiones propias de una gran ciudad o de los centros habitacionales modernos (visuales, auditivas, de tránsito, de seguridad, etc.)”²¹. Así, “el trastorno del espacio público ocasionado por un particular o por la actuación de autoridades no competentes”²², puede llegar a vulnerar no sólo derechos constitucionales individuales de los peatones y las aspiraciones colectivas de uso y aprovechamiento general del espacio común, sino también la percepción de la comunidad respecto de las áreas a las que tiene acceso libre y a las que no lo tiene. Adicionalmente, “las repercusiones pueden ser no sólo colectivas, sino también privadas, y acarrear la vulneración del derecho a la libertad de locomoción de los transeúntes al cual alude el artículo 24 de la Carta”²³.

4. El espacio público como límite a los intereses particulares. Necesidad de que el legislador defina el ámbito de acción de las autoridades responsables de la regulación del espacio público

En este orden de ideas, el concepto de espacio público constituye una expresa limitación a la propiedad privada, en general, y a la propiedad horizontal, en especial, pues ésta es una forma de organización de la propiedad privada que tiene plena eficacia sólo en la medida en

que las limitaciones a la libertad de circulación, y a otros derechos, generadas por los sistemas de cerramiento y control de ingreso que se desprenden de la figura jurídica de las Unidades Inmobiliarias Cerradas no invadan el espacio público ni excluyan de su goce a los habitantes que no pertenecen a dichas unidades.

Ahora bien, lo anterior no impide que, en casos específicos, el espacio público pueda ser objeto de alguna limitación transitoria y razonable como resultado de disposiciones que reconocen a los particulares ciertas garantías relacionadas con el derecho de propiedad, con la seguridad, con la prestación de servicios a la comunidad o con el libre desarrollo de actividades culturales o cívicas.

En estos casos, es preciso identificar criterios que permitan la armonización de diferentes derechos e intereses que pueden verse enfrentados, de tal forma que se impida la apropiación por parte de los particulares de elementos del espacio público que garantizan la vida en comunidad (v.g. el cerramiento de una calle que hace posible el acceso a un sector de la ciudad) y permiten el ejercicio de derechos individuales, sociales y colectivos que mejoran la calidad de vida de todas las personas (en plazas, parques, lugares de reunión etc.). La regulación razonable del espacio público que puede ser constitucionalmente legítima varía, entonces, según las circunstancias de cada caso y, ante esta contingencia, no se le puede imponer al legislador que defina de manera detallada qué ha de hacerse en cada situación. Además, el respeto 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.

De esta forma las autoridades administrativas competentes disponen de un margen para expedir regulaciones que preserven el espacio público. No obstante, dicho margen no puede ser ilimitado y absoluto. Varias razones de orden constitucional impiden que así sea. Primero, como la protección del espacio público se encuentra estrechamente vinculada al ejercicio y goce efectivo de derechos constitucionales fundamentales, el legislador no puede dejar de adoptar las decisiones básicas que constituyan el marco legal de la actuación de las autoridades administrativas. Segundo, como la regulación administrativa del espacio público ha de regirse por el principio de legalidad, la ausencia de criterios legales genera un riesgo de arbitrariedad en desmedro de los valores que inspiran un Estado Social de Derecho. Tercero, la falta de parámetros que guíen la acción administrativa conduce a que el juez de lo contencioso administrativo carezca de referentes normativos objetivos para controlar la legalidad de los actos administrativos que regulen el espacio público. Cuarto, el principio de separación de poderes impide que el Congreso se abstenga de tomar las decisiones que le competen y opte por delegar en las autoridades administrativas su adopción.

Por estas razones, así como el legislador no puede dejar de sentar unos parámetros, así éstos consistan en unos lineamientos generales que orienten la actuación de la administración en materia de espacio público, tampoco puede exigírsele que él mismo regule en detalle una materia esencialmente variable según las circunstancias fácticas, cuya regulación concreta obedece a consideraciones de orden técnico y compete a autoridades administrativas, en principio, locales.

Por eso, las disposiciones legales que desarrollan la manera como se articulan la protección del espacio público frente a los derechos de los particulares, deben trazar criterios inteligibles que constituyan una pauta clara de la acción administrativa al respecto, en lugar de acudir a expresiones tan vagas que no ofrezcan un parámetro que oriente a la administración y a los jueces que controlarán sus actos. En estos eventos será preciso que el legislador señale, al menos, las finalidades que han de guiar a la administración y los criterios materiales que orientarán la regulación para alcanzarlas. De no hacerlo, la limitación al espacio público y el otorgamiento de licencias a favor de ciertos ciudadanos podría derivar en privilegios o arbitrariedades así como en el desconocimiento de los principios y derechos anteriormente mencionados en desmedro de la destinación del espacio público al uso común.

Entonces, para resolver el problema planteado por el demandante es necesario preguntarse en qué condiciones, según el legislador, la limitación del espacio público es compatible con una finalidad legítima, o, por el contrario, es constitucional y legalmente inaceptable. Es decir, cuándo es insignificante y cuando significativa, para acudir al lenguaje de la norma cuestionada.

5. El legislador no puede permitir, así sea indirectamente, la afectación permanente del espacio público por vía de cerramientos que equivalgan a una apropiación privada de lo destinado al uso común. Inconstitucionalidad de la expresión “significativamente” y conformación de la unidad normativa

De la simple lectura de la disposición acusada se aprecia que el legislador no ofrece parámetros inteligibles, claros y orientadores que permitan establecer en qué casos procede autorizar la conformación de Unidades Inmobiliarias Cerradas (UIC) por asimilación. En efecto, el legislador reconoce la posibilidad de conformar una UIC por asimilación siempre que no se afecte significativamente el espacio público, sin hacer referencia alguna a criterios que permitan guiar la actuación de la administración para establecer cuando la afectación del espacio público es grave y cuando no lo es, pues simplemente se alude a un adverbio genérico e inespecífico cuya aplicación dependerá del juicio que en cada caso haga la autoridad de turno, sin contar para ello con ningún elemento que identifique en qué condiciones el grado de afectación del espacio público se torna significativo y, por lo tanto, constitucionalmente inaceptable. Tampoco se supera esta dificultad acudiendo a otras disposiciones de la ley ni a la historia de la formación de la norma acusada.

Es posible que la rama legislativa con la utilización de un lenguaje amplio reconozca a la autoridad administrativa competente un margen suficiente para el desarrollo específico de algunos de los supuestos definidos en la ley con el propósito de concretar la aplicación de ciertos preceptos legales a circunstancias diversas y cambiantes. Eso es propio de un Estado regulador. Sin embargo, en esos eventos la acción de la administración y el cumplimiento de las políticas públicas que animan la ley y las regulaciones administrativas que las materializan dependen de que las disposiciones legales establezcan criterios inteligibles, claros y orientadores dentro de los cuales ha de actuar la administración de tal forma que se preserven los principios básicos de un estado social y democrático de derecho.

En el presente caso, la expresión del artículo 64 de la Ley 575 de 2001 que acusa el actor se

inscribe en la constitución de Unidades Inmobiliarias Cerradas por asimilación y se relaciona directamente con la preservación del espacio público urbano o rural, que puede verse afectado por la creación de dichas formas de propiedad con el consiguiente perjuicio para el goce de los derechos de los demás habitantes del sector. No obstante, el legislador no fija un criterio claro e inteligible que oriente a la administración en la determinación de cuando la afectación del espacio público es significativa. Por esta vía, la expresión demandada del inciso 3 del artículo 64 de la Ley 575 de 2001 estaría creando el riesgo de que se avalara la apropiación del espacio público por parte de particulares puesto que no refiere a alguna escala de graduación que permitiera diferenciar entre una afectación significativa y una no significativa del espacio público. La Corte, entonces, encuentra que la expresión demandada es inconstitucional.

Además, las Unidades Inmobiliarias Cerradas por asimilación se presentan como “un sistema jurídico”²⁴ que regula el sometimiento al régimen de propiedad horizontal de los conjuntos de edificios, casas y demás construcciones integradas arquitectónica y funcionalmente que comparten elementos estructurales, constructivos y administrativos comunes pero que fueron concebidos originalmente como unidades independientes que en lugar de compartir zonas privadas entre ellas, daban hacia el espacio público destinado al uso común. La norma demandada permite que tales unidades se asimilen a las UIC construidas originalmente sobre un terreno de propiedad privada en el cual se decidió reservar algunos espacios interiores al uso compartido de los propietarios. Por eso, dicha norma extiende por analogía el régimen de propiedad horizontal a una situación completamente diversa a la regulada mediante dicho régimen, y con dicha extensión se permite a los particulares decidir sobre las condiciones de uso del espacio público al ser éste transformado en espacio interno como consecuencia del cerramiento. Naturalmente, el cerramiento de tales unidades afecta el espacio público. La Corte estima que sería inocuo declarar inexecutable la expresión demandada y permitir dichos cerramientos.

Por estas razones es necesario hacer la integración normativa entre la expresión originalmente demandada por el actor y la totalidad del inciso tercero del artículo 64 de la Ley 675 de 2001. El cerramiento del espacio público por parte de un grupo de propietarios privados para su beneficio particular representa, prima facie, una afectación permanente y grave del espacio público. Dicho cerramiento se traduce en la práctica en la apropiación de una porción del espacio público por unos particulares y en la consecuente exclusión del resto de los habitantes del acceso a un espacio destinado por mandato constitucional al uso común. Condicionar la posibilidad del cerramiento a una autorización administrativa, sin señalar criterios que impidan dicha apropiación y exclusión, resulta insuficiente para proteger los bienes constitucionalmente garantizados, por las razones anteriormente expuestas.

Por lo tanto, la Corte concluye que el inciso tercero del artículo 64 de la Ley 675 de 2001 es inconstitucional y así lo declarará.

VII. DECISION

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

RESUELVE

Declarar INEXEQUIBLE el inciso tercero del artículo 64 de la Ley 675 de 2001.

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

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERÍA

Magistrado

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

1 Cfr. folio 12 del expediente.

2 Ibíd. folio 12 del expediente.

3 Cfr. folio 15 del expediente.

4 Cfr. folio 18 del expediente.

5 Cfr. folio 21 del expediente.

6 Cfr. folio 67 del expediente.

7 Cfr. folio 87 del expediente.

8 Cfr. folio 88 del expediente.

9 Cfr. folios 99 y 100 del expediente.

10 Cfr. folio 132 del expediente.

11 Cfr. folio 126 y 127 del expediente.

12 Cfr. folio 131 del expediente.

13 Cfr. artículo 63 de la Ley 675 de 2001.

14 Cfr. Corte Constitucional Sentencia C-1043 de 2000 M.P. Alvaro Tafur Gálvis. En aquella oportunidad la Corte declaró la exequibilidad del artículo 3° de la Ley 428, pues “ha de entenderse que “los espacios públicos”, sometidos al dominio inalienable e imprescriptible de la persona jurídica, de conformidad con lo dispuesto en el párrafo del artículo 3° de la Ley 428, no es el vacío sino el conjunto de elementos que conforman la unidad inmobiliaria cerrada, de propiedad de la persona jurídica que la integra y que, además, están destinados al uso de todos. No se trata, entonces, de la misma entidad conceptual definida por el artículo 5 de la Ley 9 de 1989, ni la que somete a especial protección y vigilancia del Estado el artículo 82 de la Constitución Política, circunstancia que de suyo hace el cargo formulado improcedente, porque, como se dijo, la actora argumenta que la expresión desconoce esta disposición”.

15 Cfr. artículo 64, inciso 3, de la Ley 675 de 2001.

16 Cfr. Gaceta Constitucional No. 58, p. 7.

17 Cfr. Ley 9 de 1989. Artículo 5°.

19 Cfr. Corte Constitucional Sentencia T-518 de 1992. José Gregorio Hernández Galindo. La legislación ha incluido algunos elementos en el ámbito del espacio público. Estos elementos figuran en el artículo 5° de la Ley 9ª de 1989 y han sido complementados posteriormente.

a. Las áreas requeridas para la circulación tanto peatonal como vehicular (vías públicas), - como por ejemplo las calles, plaza, puentes y caminos -.

b. Las áreas para la recreación pública, activa o pasiva, -entiéndase estadios, parques y zonas verdes, por ejemplo-.

c. Las franjas de retiro de las edificaciones sobre las vías, - es decir andenes o demás espacios peatonales-.

d. Las fuentes agua, y las vías fluviales que no son objeto de dominio privado. (Corte

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

e. Las áreas necesarias para la instalación y mantenimiento de los servicios públicos básicos o para la instalación y uso de los elementos constitutivos del amoblamiento urbano en todas sus expresiones.

f. Las áreas para la preservación de las obras de interés público y de los elementos históricos, culturales, religiosos, recreativos y artísticos, para la conservación y preservación del paisaje.

g. Los elementos naturales del entorno de la ciudad.

h. Lo necesarios para la preservación y conservación de las playas marinas y fluviales, los terrenos de bajamar, así como la de sus elementos vegetativos, arenas y corales.

i.

20 Cfr., entre otras, Corte Constitucional Sentencia SU-360 de 1999 M.P. Alejandro Martínez Caballero y SU-601A de 1999 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

21 Cfr. Corte Constitucional Sentencia SU-601A de 1999. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

22 Cfr. Corte Constitucional. Sentencia T-550 de 1992. M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

23 Cfr. Corte Constitucional. Sentencia T-550 y T-518 de 1992. M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

24 Cfr. artículo 3 de la Ley 675 de 2001. Esta norma establece una serie de definiciones con el propósito de aplicar la regulación que se crea. La noción de sistema jurídico es la que identifica el régimen de propiedad horizontal.