

Sentencia C-568/03

ESPACIO PUBLICO-Protección constitucional

ESPACIO PUBLICO-Recuperación compete al Estado/PRINCIPIO DE INEMBARGABILIDAD DEL ESTADO-Dominio eminente del Estado

ESPACIO PUBLICO-Ampliación del concepto

ESPACIO PUBLICO-Deberes del Estado por rango colectivo

ESPACIO PUBLICO-Limitación transitoria y razonable en casos especiales

ESPACIO PUBLICO-Margen de regulación por legislador

ALCALDE MUNICIPAL-Protección y acceso al espacio público

AUTONOMIA DE ENTIDADES TERRITORIALES EN LA CONSTITUCION POLITICA/ENTIDADES TERRITORIALES-Poder de dirección/AUTONOMIA DE ENTIDADES TERRITORIALES-Alcance/AUTONOMIA LOCAL

SERVICIO PUBLICO DE TRANSPORTE Y AUTONOMIA TERRITORIAL-Competencia para regulación con fundamento constitucional

SERVICIOS PUBLICOS-Corresponde al legislador determinar régimen jurídico

SERVICIO PUBLICO DE TRANSPORTE-Competencia para regulación corresponde al legislador

AUTONOMIA TERRITORIAL-Reparto de competencias

SERVICIOS PUBLICOS-Competencia concurrente de regulación normativa

SERVICIO PUBLICO DE TRANSPORTE-Distribución de competencia entre entidades territoriales

SERVICIO PUBLICO URBANO DE TRANSPORTE MASIVO DE PASAJEROS-Regulación/SERVICIO PUBLICO URBANO DE TRANSPORTE MASIVO DE PASAJEROS-Reserva legal

CONCEJO MUNICIPAL-Reglamentación de uso del suelo

CONCEJO MUNICIPAL-Reglamentación de uso del suelo de acuerdo con la ley

REGULACION USO DEL SUELO-Competencia restringida del legislador

CODIGO NACIONAL DE TRANSITO TERRESTRE-Contenido y alcance

CODIGO NACIONAL DE TRANSITO TERRESTRE Y LIBERTAD DE LOCOMOCION-Límites y regulación

CODIGO NACIONAL DE TRANSITO TERRESTRE-Aplicación e interpretación

Como lo señala claramente el artículo 82 superior y se desprende de las consideraciones efectuadas en los apartes preliminares de esta sentencia, las vías públicas en cuanto componentes del espacio público deben ser objeto de protección por el Estado quien debe asegurar su destinación al uso común.

SERVICIO PUBLICO DE TRANSPORTE-Definición por el legislador

El Legislador, en acatamiento de lo dispuesto en el artículo 24 de la Constitución Política, según el cual todo colombiano puede circular libremente por el territorio nacional, definió el servicio público de transporte en la ley 105 de 1993 como "... una industria encaminada a garantizar la movilización de personas o cosas por medio de vehículos apropiados a cada una de las infraestructuras del sector [aéreo, marítimo, fluvial, férreo, masivo y terrestre], en condiciones de libertad de acceso, calidad y seguridad de los usuarios sujeto a una contraprestación económica...".

TRANSPORTE PUBLICO-Carácter esencial/SERVICIO PUBLICO DE TRANSPORTE-Prestación en condiciones de seguridad que garanticen vida e integridad de pasajeros

SISTEMA DE SERVICIO PUBLICO URBANO DE TRANSPORTE MASIVO DE PASAJEROS-Prestación eficiente

La política sobre sistemas de servicio público urbano de transporte masivo de pasajeros deberá orientarse a asegurar la prestación de un servicio eficiente que permita el crecimiento ordenado de las ciudades y el uso racional del suelo urbano con base con base

en los siguientes principios: i) desestimular la utilización superflua del automóvil particular, ii) mejorar la eficiencia en el uso de la infraestructura vial mediante la regulación del tráfico y iii) promover la masificación del transporte público a través del empleo de equipos eficientes en el consumo de combustibles y el espacio público.

DERECHO A LA EFICIENCIA EN PRESTACION DEL SERVICIO PUBLICO DE TRANSPORTE-Protección

Tratándose del servicio público de transporte masivo de pasajeros, en el que, como en todos los demás sistemas de transporte, se encuentran comprometidos tanto derechos constitucionales fundamentales como la vida y la integridad personal de los usuarios, como la eficiencia en la prestación del servicio público de transporte y, en general, el interés público, la destinación de determinados carriles con carácter exclusivo no solamente resulta para la Corte plenamente compatible con la protección de dichos derechos sino que constituye un claro mecanismo para su realización.

SISTEMA DE TRANSPORTE-No exclusión de servicio público por destinación

SISTEMA DE TRANSPORTE-Uso del servicio público

SERVICIO PUBLICO DE TRANSPORTE-Destinación de determinados carriles para el tránsito exclusivo de vehículos

La destinación de determinados carriles para el tránsito exclusivo de vehículos de transporte masivo no libera a quienes prestan dicho servicio en esas circunstancias del estricto respeto de las normas de tránsito así como del cumplimiento de sus demás deberes sociales, pues de lo que se trata es de garantizar el uso racional de los bienes colectivos en perfecta armonía con los demás prestadores del servicio público de transporte, con los usuarios del mismo y en general con toda la sociedad.

BIENES DE USO PUBLICO-Carácter inalienable de las vías públicas

SERVICIO PUBLICO DE TRANSPORTE-Prestación por particulares mediante contrato de concesión

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Errónea interpretación de norma acusada

CONTRATO DE CONCESION-Existencia de contraprestación en beneficio del Estado/CONTRATO DE CONCESION-No existe enajenación de bien público en beneficio de particulares

La Corte debe precisar que la existencia de un contrato de concesión, que la ley define de manera general en el artículo 32-4 de la Ley 80 de 1993, supone necesariamente la existencia de una contraprestación en beneficio del Estado y que bajo ninguna circunstancia la celebración de un contrato de este tipo puede entenderse como la enajenación en beneficio del concesionario, de los bienes de uso público que en virtud del mismo contrato el Estado ponga a su disposición.

CONCEJO MUNICIPAL-No existe invasión de competencias por legislador/CONCEJO MUNICIPAL-Aplicación de normas generales en materia de tránsito/CONGRESO DE LA REPUBLICA-Competencias atribuidas por la Constitución

ORGANISMOS DE TRANSITO-Establecimiento en la respectiva jurisdicción

CODIGO NACIONAL DE TRANSITO TERRESTRE-Asignación de competencia normativa a entidades territoriales/CODIGO NACIONAL DE TRANSITO TERRESTRE-Prohibición de establecer normas permanentes

CODIGO NACIONAL DE TRANSITO TERRESTRE-Competencia del Congreso para determinar materias a codificar

AUTONOMIA DE ENTIDADES TERRITORIALES-Jerarquía normativa sometida a la Constitución y la ley

La naturaleza de los actos que se profieren en uno y otro caso son diferentes. Mientras que en un caso se trata de una ley expedida por el Congreso de la República en ejercicio de las competencias que le atribuye el artículo 150 superior, en el caso de los actos de las Asambleas Departamentales, Concejos Municipales, Gobernadores y Alcaldes se trata de disposiciones de naturaleza administrativa que como tales están sometidas a la Constitución, la ley, y según el tipo de acto de que se trate, -Ordenanza, Acuerdo, Decreto departamental o municipal-, a las disposiciones superiores respectivas de acuerdo con la jerarquía normativa.

ALCALDE-Expedición de normas y ejercicio de competencias en materia de tránsito

Los alcaldes dentro de su respectiva jurisdicción deberán expedir las normas, y tomar las medidas necesarias para el mejor ordenamiento del tránsito de personas animales y vehículos por las vías públicas con sujeción a las disposiciones señaladas en la misma ley 769 de 2002 -Código Nacional de Tránsito Terrestre-. De la misma manera que podrán suscribir convenios interadministrativos para coordinar el ejercicio de sus competencias en materia de tránsito con los alcaldes de municipios vecinos o colindantes, lo que muestra que en manera alguna la intención del Legislador fue la de prohibir la expedición de actos de carácter permanente en materia de tránsito a dichas autoridades en el ámbito de sus competencias.

PRINCIPIO DE JERARQUIA NORMATIVA-Unificación y expedición de normas aplicables en todo el territorio nacional

AUTORIDAD DE TRANSITO-Funciones/ESPACIO PUBLICO-Regulación por autoridades administrativas/AUTORIDAD DE TRANSITO-Cierre de vías, restricción del tránsito y estacionamiento de vehículos

AUTORIDAD DE TRANSITO-Control a través de medida de policía

AUTORIDAD DE TRANSITO-Atribución constitucional al Alcalde como primera autoridad municipal

AUTORIDAD DE TRANSITO-Atribución legal para reglamentar los usos del suelo

PRINCIPIO DE LEGALIDAD-Sujeción de autoridad administrativa

PODER DE POLICIA DEL CONGRESO DE LA REPUBLICA-Competencia para unificar normas de tránsito y determinar su ejercicio

CONCEJO MUNICIPAL-Estructura de la administración municipal

Referencia: expediente D-4345

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 2º y 119 parciales y el párrafo 3º del artículo 6º de la Ley 769 de 2002

Actor: Carlos Enrique Campillo Parra

Magistrado Ponente:

Dr. ALVARO TAFUR GALVIS

Bogotá D.C., quince (15) de julio de dos mil tres (2003).

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

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano Carlos Enrique Campillo Parra demandó el artículo 2º, parcial, el inciso primero del párrafo 3º del artículo 6º y el artículo 119, parcial, de la Ley 769 de 2002 “por la cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre y se dictan otras disposiciones”.

Mediante auto del 18 de noviembre de 2002, el Magistrado Sustanciador admitió la demanda, y dispuso correr traslado de la misma al Procurador General de la Nación para que rindiera el concepto de rigor, ordenó fijar en lista las normas acusadas para asegurar la intervención ciudadana y comunicar la iniciación del proceso al señor Presidente de la República, al Presidente del Congreso, así como a los Ministros de Justicia y del Derecho, del Interior y de Transporte, al Alcalde Mayor de Bogotá D.C. y a los alcaldes municipales de Medellín y Cali a fin de que conceptuaran sobre la constitucionalidad de la norma acusada, de estimarlo oportuno. Con el mismo objeto, decidió invitar a participar en el presente proceso a la Academia Colombiana de Jurisprudencia, a la Facultad de Jurisprudencia del Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario y a las Facultades de derecho de la Universidad de los Andes, de la Universidad Pontificia Bolivariana de Medellín, de la Universidad San Buenaventura de Cali, al Departamento de Derecho Público de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá y al Departamento de Derecho Administrativo de la Universidad Externado de Colombia.

Mediante auto de 5 de Diciembre se ordenó la practica de algunas pruebas.

Cumplidos los trámites ya relacionados, propios de esta clase de procesos, y previo el concepto del Procurador General de la Nación, procede la Corte a decidir sobre la demanda de la referencia.

II. NORMAS DEMANDADAS

A continuación se transcribe el texto de las normas demandadas de conformidad con su publicación en el Diario Oficial No. 44.893 del 7 de agosto de 2002 y se subraya lo demandado:

“LEY 769 DE 2002

por la cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

TITULO I

DISPOSICIONES GENERALES

CAPITULO I

Principios

Artículo 2°. Definiciones. Para la aplicación e interpretación de este código, se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:

(...)

Vehículo de transporte masivo: Vehículo automotor para transporte público masivo de pasajeros, cuya circulación se hace por carriles exclusivos e infraestructura especial para acceso de pasajeros.

(...)

Vía troncal: Vía de dos (2) calzadas con ocho o más carriles y con destinación exclusiva de las calzadas interiores para el tránsito de servicio público masivo.

(...)

CAPITULO II

Autoridades

Artículo 6°. Organismos de tránsito. Serán organismos de tránsito en su respectiva jurisdicción:

(...)

Parágrafo 3°. Los gobernadores y los alcaldes, las Asambleas Departamentales y los Concejos Municipales, no podrán, en ningún caso, dictar normas de tránsito de carácter permanente, que impliquen adiciones o modificaciones al código de tránsito.

Los Alcaldes dentro de su respectiva jurisdicción deberán expedir las normas y tomarán las medidas necesarias para el mejor ordenamiento del tránsito de personas, animales y vehículos por las vías públicas con sujeción a las disposiciones del presente código.

No obstante los alcaldes de municipios vecinos o colindantes podrán suscribir convenios interadministrativos para ejercer en forma conjunta, total o parcialmente, las funciones de tránsito que le correspondan a cada uno de ellos, dentro de las respectivas jurisdicciones que los compongan.

(...)

TITULO III

NORMAS DE COMPORTAMIENTO

CAPITULO XIII

Procedimientos de control de tránsito

(...)

III. LA DEMANDA

3.1. Para el actor los apartes acusados de las definiciones de vehículo de transporte masivo y de vía troncal contenidas en el artículo 2º de la Ley 769 de 2002 desconocen la obligación de proteger la destinación al uso común de los bienes de uso público (art. 82 C.P.) al tiempo que desconocen el carácter inalienable de dichos bienes (artículo 63 C.P.).

Afirma en este sentido que no resulta legítimo que el legislador impida a unos habitantes de la ciudad y autorice a otros la circulación por determinados carriles, cuando todos están contribuyendo de manera directa o indirecta para que las entidades locales puedan construir, mantener y ampliar las vías públicas.

Considera además que las expresiones que establecen el carácter exclusivo de la destinación de determinados carriles para el tránsito de vehículos de transporte masivo de pasajeros, concordadas con algunas disposiciones que regulan el contrato de concesión de transporte¹ comportan la enajenación en beneficio de determinados particulares de bienes de uso público como son las vías.

Advierte que si una empresa de transporte pretende usar dicho espacio de manera exclusiva debe comprarlo o pagar una participación o derecho proporcional al beneficio obtenido y a la afectación que con ello se haga a la comunidad.

Manifiesta así mismo que las definiciones aludidas constituyen una invasión por el Legislador de la órbita de competencia de los concejos municipales, a quienes corresponde la definición de los usos del suelo -artículo 287 num. 2º y 313 num. 7º-.

3.2. El Actor acusa igualmente el primer inciso del párrafo 3º del artículo 6º de la Ley 769 de 2002, que prohíbe la expedición por las autoridades de las entidades territoriales de normas de tránsito de carácter permanente que adicionen o modifiquen el Código de tránsito, por cuanto en su criterio con ello se desconocen las competencias que la Constitución atribuye a: i) las asambleas departamentales para proferir normas relacionadas con el transporte (art. 300-2 C.P.); ii) los Concejos municipales para reglamentar las funciones y la eficiente prestación de los servicios públicos a cargo del municipio, dentro de los que se cuenta el tránsito y el transporte (art. 313-1 C.P.); y iii) los gobernadores y alcaldes para asegurar el cumplimiento de la Constitución, la Ley, los

Decretos del gobierno, las ordenanzas y los acuerdos, a través de la expedición de disposiciones de carácter general aplicables en el departamento o municipio (arts. 305-1 y 315-1 C.P.).

Al respecto señala que dicha prohibición no permite adecuar las normas de tránsito a la necesidad de cada región y convierte al Congreso en la única autoridad con la posibilidad de hacerlo, desconociendo así la autonomía territorial reconocida en la Constitución.

3.3. El actor acusa finalmente el artículo 119 de la misma ley por cuanto confiere solamente a las autoridades de tránsito la posibilidad de ordenar el cierre temporal, o de limitar o restringir el tránsito o estacionamiento de vehículos por determinadas vías o espacios públicos, con lo que en su parecer se desconoce la función atribuida por la Constitución a los Concejos municipales para reglamentar el uso del suelo.

Precisa al respecto que a las autoridades de tránsito, -dentro de las que se cuentan según el artículo 3 de la ley 769 no solo los alcaldes, sino también los organismos especializados de la policía nacional, los inspectores de policía, los corregidores, las fuerzas militares en casos excepcionales, así como las secretarías municipales de tránsito y los agentes de tránsito-, les corresponde la ejecución de los acuerdos municipales que establecen el uso del suelo (art. 313-7 C.P.) y por tanto no pueden modificar dicho uso por su propia iniciativa.

De otra parte considera que con la norma que acusa se desconoce la competencia del Concejo municipal para determinar la estructura de la administración municipal y las funciones de sus dependencias (art. 313-6 C.P.). como quiera que, en desarrollo del principio de autonomía territorial, en muchos municipios el espacio público es administrado por dependencias diferentes de las secretarías de tránsito.

IV. INTERVENCIONES

4.1 Ministerio del Interior y de Justicia

El Ministerio referido a través de la Directora del Ordenamiento Jurídico de esa entidad interviene en el presente proceso para solicitar la declaratoria de exequibilidad de las disposiciones acusadas, a partir de las consideraciones que se resumen a continuación.

Señala que si bien el concepto de espacio público tiene una protección constitucional expresa

y por ende a él no pueden oponérsele derechos de terceros, la Corte ha reconocido que el Estado, a través de los entes administrativos, tiene la potestad de imponer cargas de afectación sobre los bienes de dominio público, destinadas a lograr el bienestar de la comunidad.

En ese sentido afirma que la circulación de los vehículos de transporte masivo por carriles exclusivos encuentra justificación en la finalidad de asegurar al acceso de todos los ciudadanos al uso común de tales espacios colectivos, con lo que se hace prevalecer el interés general frente al particular, en beneficio de toda la comunidad. Así mismo, manifiesta que esta situación no comporta la apropiación de bienes de uso público o la configuración de derechos adquiridos sobre el espacio público por los particulares, como quiera que su utilización está destinada al uso público y a la movilidad general de la ciudadanía.

De otro lado, señala que si bien el principio constitucional de autonomía busca la autodeterminación de las entidades territoriales en la gestión de sus propios intereses, la misma Constitución la delimita a partir de la concepción unitaria del Estado y de la reserva legal para la regulación general de ciertas materias que, como lo relativo al establecimiento del régimen de los servicios públicos, se consideran vitales para los intereses de la comunidad nacional y no sólo regional o local.

Considera en este sentido acorde con la Constitución Política que las autoridades de las entidades territoriales no puedan dictar normas de tránsito de carácter permanente, que impliquen adiciones o modificaciones al Código de Tránsito, pues al tener rango legal solamente puede ser adicionado o modificado por una norma de igual naturaleza.

4.2. Ministerio de Transporte

El Ministerio de Transporte, actuando a través de apoderado judicial, solicita igualmente la declaratoria de exequibilidad de las disposiciones acusadas a partir de las consideraciones que se sintetizan enseguida.

Afirma que la noción de bienes de uso público está ligada a la destinación de los mismos, es decir a que tengan como objetivo el uso general de la colectividad. Aclara que el uso común de un bien implica que todas las personas tengan derecho a acceder a él, lo que no se contrapone con la adopción de medidas que garanticen un mejor disfrute, uso o goce del

mismo, a efectos de que sean compartidos de forma adecuada y racional. En consecuencia, el establecimiento de carriles exclusivos que faciliten la circulación vehicular para el transporte público, lejos de contrariar el artículo 82 superior, contribuye a su efectividad.

En ese sentido, advierte que los vehículos que transportan personas en forma masiva son considerablemente más grandes que los de servicio particular o público individual, lo que implica de suyo la necesidad de circular por un lugar determinado de la vía para no obstaculizar a los demás vehículos y ofrecer las debidas garantías de seguridad a los usuarios.

Advierte así mismo que por tratarse de un servicio público, el servicio de transporte puede ser prestado directamente por el Estado o a través de los particulares, mediante el sistema de concesión.

De otra parte señala las autoridades de tránsito deben contar con la facultad de restringir la circulación en las vías y demás espacios públicos para garantizar la movilización de los habitantes en condiciones de seguridad y comodidad. Afirma que contrariaría los principios de la función administrativa el hecho de que la ley 769 de 2002 hubiera previsto que estas determinaciones se adoptaran en cada caso previa autorización de los Concejos Municipales, como lo pretende el demandante.

4.3. Alcalde de Medellín

El Alcalde del Municipio de Medellín, interviene en el presente proceso con el fin de solicitar la declaratoria de exequibilidad de las normas demandadas, con base en las consideraciones que se sintetizan enseguida.

Para el efecto, manifiesta que las definiciones del artículo 2º de la Ley 769 de 2002 que el actor impugna, son constitucionales, como quiera que el cargo formulado se basa en una interpretación equivocada de las mismas. Señala que los preceptos demandados en modo alguno ceden la propiedad sobre los bienes de uso público a favor de particulares ni los hace prescriptibles o susceptibles de ser adquiridos por terceros. Cosa distinta es que para un mejor funcionamiento del servicio de transporte y un mejor aprovechamiento de las vías públicas, se puedan establecer carriles exclusivos, como técnica de manejo del espacio público, con el objeto de asegurar el manejo racional de los bienes colectivos. De modo que

el establecimiento de los referidos carriles exclusivos en nada contraviene la Constitución, pues éstos permiten un manejo adecuado del espacio público en beneficio de todos en plena concordancia con los principios superiores.

De otro lado, manifiesta que el artículo 119 demandado no contraviene el ordenamiento superior, como quiera que el actor le endilga a la norma un alcance que no tiene, confundiendo la potestad constitucional de las entidades territoriales de reglamentar el uso del suelo con la potestad del manejo del espacio público, conceptos que no pueden asimilarse. Advierte que en este caso varias autoridades concurren en asuntos semejantes: el Concejo municipal regula el uso del suelo y las autoridades de tránsito regulan lo concerniente a la circulación por las vías y demás espacio públicos, -asunto relacionado pero no idéntico- sin que ello signifique, de suyo, la inconstitucionalidad de la norma demandada.

Finalmente, respecto de la acusación en contra del párrafo 3º del artículo 6º de la Ley 769 de 2002, manifiesta que el actor interpreta erróneamente el precepto acusado. En efecto, señala que la norma es constitucional si se entiende que ella ha sido redactada teniendo en cuenta el significado del recto ejercicio de la potestad reglamentaria, pues la ley no puede ser modificada por una norma de carácter territorial tal y como lo enseña el principio de jerarquía normativa.

4.4. Municipio de Santiago de Cali

El Municipio de Santiago de Cali, actuando a través de apoderado judicial, interviene en el proceso de la referencia presentando sus consideraciones sobre la constitucionalidad de las normas demandadas.

En primer lugar, en relación con las definiciones hechas por el legislador en el artículo 2º de la Ley 769 de 2002, señala que el legislador al proferir el Código Nacional de Tránsito Terrestre tuvo en cuenta los principios contenidos en el Estatuto Nacional del Transporte, acordes con la Ley 105 de 1993, desarrollando a través de los conceptos de vehículo de transporte masivo y vía troncal el principio de libre circulación, pero restringiéndolo tratando de proteger el interés social, pues la actividad transportadora está considerada por la Constitución como un servicio público esencial.

En consecuencia, si bien es cierto que el legislador está limitando y destinando el uso de una vía pública para una determinada clase de vehículos, ello no significa que esté privando a las demás personas del libre tránsito, pues debe sopesarse el derecho a la libre circulación con los derechos de los usuarios del servicio público esencial de transporte a la continuidad de su prestación, ya que una interrupción en el mismo genera graves efectos en los derechos de los ciudadanos. Cita apartes de las Sentencias C-043 de 1998 y C-066 de 1999.

De otra parte señala que la constitucionalidad de la prohibición contenida en el párrafo 6º del artículo 3º de la Ley 769 de 2002 tiene su sustento en la competencia exclusiva del Congreso de la República para hacer las leyes y por medio de ellas interpretar, reformar o derogar las mismas. Dicha competencia es diferente de la que está en cabeza del Presidente de la República para reglamentar las leyes mediante la expedición de decretos, sin que tal facultad pueda desplazarse a otro organismo del Estado.

Sobre la facultad conferida a los alcaldes en el inciso 2º del párrafo objeto de examen, para que dentro de su jurisdicción expidan normas y tomen las medidas necesarias para el mejor ordenamiento del tránsito de personas, animales y vehículos por las vías públicas, señala que se refiere a su poder para controlar el orden público mediante medidas transitorias que no pueden desbordar su campo legítimo de acción o desconocer la prevalencia de las políticas adoptadas por el legislador y por el Ministerio de Transporte, que es la autoridad suprema del tránsito.

Empero, señala que las competencias atribuidas por la Carta a las autoridades territoriales en los artículos 300, numeral 1º, 305, numeral 1º, 313, numeral 1º, y 315, numeral 1º, son atribuciones que deben ser ejercidas de acuerdo a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad.

Finalmente, sobre la constitucionalidad del artículo 119 parcialmente demandado manifiesta que el mismo debe entenderse como un desarrollo del poder de policía que la Carta atribuyó a los alcaldes como primera autoridad de policía del municipio, con el fin primordial de garantizar el orden público y la efectividad de los derechos y deberes de los integrantes de la colectividad, cuando se ven afectados por el indebido uso del espacio público y por el abuso de la propiedad privada. Cita la Sentencia C-1408 de 2000.

Afirma que la previsión resulta acorde con la garantía del derecho al ambiente sano y a la

finalidad del Estado de procurar el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población –artículos 79 y 366 C.P.-.

Por último indica que las autoridades de tránsito al adoptar las medidas señaladas en la norma no cambian la destinación del uso del suelo dada por los Concejos municipales y que la autonomía de las entidades territoriales está circunscrita a la Constitución y la ley. Advierte que el legislador, a través del precepto demandado, limita el derecho a la libre circulación de las personas, correspondiendo a él mismo la determinación de las autoridades competentes para ordenar la adopción de tales medidas. Igualmente, que resultaría contrario a la Carta –artículos 2º y 209- que cada vez que la autoridad de tránsito vaya a adoptar una medida temporal de las señaladas en la norma acusada, deba prepararse el respectivo proyecto de acuerdo u ordenanza que autorice el supuesto cambio de uso del espacio público.

4.5 Secretaría de Tránsito y Transporte de Bogotá D.C

La Secretaría de Tránsito y Transporte de Bogotá D.C., actuando a través de apoderado judicial, interviene en el presente proceso con el objeto de defender la constitucionalidad de las normas demandadas.

Señala que las normas demandadas no enajenan el espacio público a los particulares, ni siquiera cuando se presta el servicio por el sistema de concesión. Igualmente, pone de presente que el demandante intentó una acción de cumplimiento por los mismos hechos y bajo las mismas consideraciones, la cual fue declarada improcedente por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca -Sentencia de 9 de agosto de 2002 Tribunal Administrativo de Cundinamarca Sección Cuarta subsección A-, fallo que fue confirmado en segunda instancia, -Sentencia del 20 de septiembre de 2002 del Concejo de Estado, Sección Primera, M.P. Gabriel Mendoza Martelo, Exp. ACU-1043-.

Advierte que en determinadas circunstancias es posible limitar el uso del espacio público, siempre que dicha limitación genere un aprovechamiento para la ciudad. En ese sentido, señala que las normas demandadas cumplen con la finalidad del Estado social de derecho que busca la protección del interés general y el beneficio de todos.

Afirma de otra parte que el actor se equivoca cuando aduce que no es competencia de las

autoridades autorizar el cierre de vías o espacios públicos, como quiera que el legislador dotó de manera facultativa y temporal a las autoridades de tránsito para el cierre temporal de ciertas vías cuando el mismo se hace necesario para la ejecución de obras públicas de mantenimiento.

Al respecto, señala que las entidades territoriales tienen la competencia para regular lo concerniente al urbanismo y, en concreto, para determinar los distintos usos que conforme a la ley puede tener el suelo del respectivo territorio, aspecto que es diferente al que alude la norma acusada.

4.6. Dirección de Asuntos Judiciales de la Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C.

El Director de Asuntos Judiciales de la Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C. interviene en el presente proceso con el objeto de defender la constitucionalidad de las normas demandadas.

Señala que la destinación de vías exclusivas para el funcionamiento de los sistemas de transporte masivo de pasajeros constituye un instrumento a través del cual el Estado garantiza el aprovechamiento del espacio público y de los bienes de uso público en aras de la satisfacción de intereses vitales para la sociedad como son la movilidad y la productividad, en concordancia con el artículo 82 de la Constitución.

Advierte así mismo que la destinación exclusiva de las calzadas para el transporte masivo no se debe considerar en función de los operadores del servicio, sino de los pasajeros potenciales del mismo que son todos los habitantes de la ciudad.

Precisa, de otra parte, que el objeto del artículo 119 parcialmente demandado, no es definir de manera general la competencia legal para administrar el espacio público, como lo pretende el demandante, sino solamente el tránsito y el estacionamiento de vehículos. En este sentido afirma que les resulta obvio que sea a las autoridades de tránsito a las que corresponda tomar decisiones en materia de circulación y parqueo de vehículos en las vías y espacios públicos de los municipios y no a los Concejos municipales.

Respecto del párrafo 3º del artículo 6º parcialmente demandado, afirma que el objeto de la norma no es otro que delimitar las competencias jurídicas de los niveles nacionales y

territorial, correspondiendo al legislador la determinación de reglas generales y básicas del tránsito y transporte que deben ser aplicables en todo el territorio nacional, y a las entidades territoriales la definición de aspectos puntuales acordes con sus propias necesidades. En este sentido considera que la prohibición a que alude dicha disposición no vulnera el principio de autonomía de las entidades territoriales pues, en el marco de las reglas nacionales de tránsito, se les permite la regulación específica del tema siempre y cuando no adicionen o modifiquen lo establecido en la ley.

Concluye que en este caso simplemente se trata de la aplicación del principio de jerarquía normativa que hace parte de la teoría general del derecho.

4.7 Departamento de Derecho Administrativo de la Universidad Externado de Colombia

El Director del Departamento de Derecho Administrativo de la Universidad Externado de Colombia, en atención a la invitación formulada por el Magistrado Sustanciador para que interviniera en el presente proceso, solicita que se declare la inexecutable de los apartes demandados de los artículos 6º y 119 de la Ley 769 de 2002 y la executable de los apartes demandados del artículo 2º de la misma ley.

Para el efecto, señala que si bien el numeral 25 del artículo 150 de la Constitución concede la facultad al Congreso de unificar las normas sobre policía de tránsito en todo el territorio de la República, no pueden desconocerse las normas constitucionales que defienden la autonomía y la independencia de los entes territoriales para regular el transporte, mediante la expedición de disposiciones de carácter administrativo.

En ese orden de ideas, considera que el legislador excedió sus facultades con la expedición del artículo 119 demandado, como quiera que regula aspectos de índole administrativa de competencia de los Concejos municipales, que constitucionalmente tienen la facultad de reglamentar las funciones y la eficiente prestación de servicios, entre ellos el de tránsito y transporte. Así mismo, indica que la determinación del espacio público corresponde a dichos entes administrativos y, a las demás autoridades territoriales la función de policía administrativa, necesaria para el mantenimiento del orden público.

Igual consideración realiza respecto del párrafo 3º del artículo 6º parcialmente demandado, como quiera que inhibe el ejercicio de competencias constitucionalmente

asignadas a las entidades territoriales, sin ningún fundamento válido, desconociéndose así el principio de la autonomía territorial.

Finalmente, considera que las definiciones impugnadas contenidas en el artículo 2º de la Ley 769 de 2002 deben ser declaradas exequibles por cuanto el concepto de uso público no es ilimitado o arbitrario, sino que responde a una destinación acorde con la naturaleza del bien, pudiendo ser reglamentado. Indica que la destinación exclusiva de una vía para el transporte masivo asegura la finalidad del uso común de las vías y que, en todo caso, solo tienen esa destinación las calzadas interiores, quedando libres para los vehículos particulares las calzadas externas. Por último, recuerda que la prestación de los servicios públicos puede ser hecha por particulares, entre otras formas, por medio del contrato de concesión o el permiso de utilización de bienes de uso público, en donde se cobra una tasa como retribución por la prerrogativa, sin que esto implique como lo afirma el demandante la enajenación de los bienes de uso público.

4.8. Facultad de Derecho de la Universidad San Buenaventura de Cali

El Decano de la Facultad de Derecho de la Universidad San Buenaventura de Cali, en atención a la invitación hecha por el Magistrado Sustanciador para intervenir en el presente proceso, hizo llegar al expediente dos conceptos preparados por sendos docentes de esa Facultad respecto de la constitucionalidad de las normas bajo examen.

4.8.1. En el primero de ellos se señala, respecto de los cargos planteados en contra de los apartes demandados del artículo 2º de la Ley 769 de 2002, que la acusación se funda en un equivocado entendimiento de las normas que regulan el contrato de concesión invocadas por el actor para sustentar sus afirmaciones, en cuanto estas no establecen que las obras de infraestructura sean ejecutadas con recursos totalmente públicos o que las tarifas sean en su totalidad y para siempre de los particulares. Tampoco prevén que solamente los particulares pueden prestar el servicio o que estos se apropiarán de los bienes de uso público o del espacio público. Advierte en este sentido que las normas acusadas no están reglamentando el contrato de concesión de servicio público de transporte masivo de pasajeros, pues únicamente se limitan a definir los conceptos de vehículo de transporte masivo y de vía troncal, por lo que el cargo planteado en la demanda no se dirige realmente contra ellas.

Respecto del cargo en contra del artículo 119 de la Ley 769 de 2002, manifiesta que debe prosperar en cuanto desconoce el artículo 1º de la Constitución que prescribe la autonomía de las entidades territoriales. Señala que el Constituyente otorgó la competencia a los Concejos municipales para determinar la estructura de la administración municipal y las funciones de sus dependencias, de modo que la decisión de restringir el manejo del espacio público única y exclusivamente a las autoridades de tránsito quebranta el ordenamiento superior.

Finalmente, señala que el cargo formulado en contra del párrafo 3º del artículo 6º de la Ley 769 de 2002 no debe prosperar, dado que en materia de tránsito y transporte las autoridades territoriales deben actuar supeditados a las leyes que expida el Congreso de la República, quien además de conformidad con el numeral 25 del artículo 150 de la Constitución tiene la función de unificar las normas sobre policía de tránsito en todo el territorio de la República.

4.8.2. En el segundo de los conceptos allegados por la Facultad de Derecho de la Universidad San Buenaventura de Cali se solicita la declaratoria de exequibilidad de la totalidad de las normas acusadas. En él se afirma que las definiciones vehículo de transporte masivo y de vía troncal contenidas en el artículo 2 de la Ley 769 de 2002 constituyen regulaciones conducentes a la ordenación y mejor aprovechamiento por parte de la ciudadanía, de las vías públicas, de forma que quienes las usan a través de vehículos destinados al servicio de transporte público masivo, o a través de vehículos particulares, lo puedan hacer simultánea, ordenada y regularmente, sin sufrir interferencias recíprocas que hagan nugatorio el derecho a la libre circulación.

Señala que la expresión “exclusiva” usada por el legislador no consagra un monopolio o un derecho excluyente en beneficio de los propietarios de vehículos de transporte masivo, ni la enajenación del espacio público, sino que tal expresión tiende a preservar el uso común del mismo y a garantizar el disfrute del mismo a toda la comunidad.

Respecto de los cargos en contra el párrafo 3º del artículo 6º de la Ley 769 de 2002, señala que la ley no puede ser modificada por normas jurídicas de inferior jerarquía, como las que profieren las autoridades administrativas territoriales. De otro lado advierte que la autonomía de la que gozan las entidades territoriales no es absoluta, sino que su ejercicio

está limitado por la Constitución y la ley. Así las cosas, manifiesta que con la norma demandada el legislador está preservando la integridad del ordenamiento jurídico, sin que ello signifique desmedro alguno de las facultades conferidas a las entidades territoriales.

4.9. Facultad de Jurisprudencia del Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario

El Decano de la Facultad de Jurisprudencia del Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, en atención a la invitación formulada por el Magistrado Sustanciador para intervenir en el presente proceso, presenta su opinión sobre la constitucionalidad de las normas demandadas.

Respecto del establecimiento de calzadas exclusivas para el tránsito de determinados vehículos a que se refieren los aparte acusados del artículo 2 de la Ley 769 de 2002, manifiesta que ello tiene por objeto permitir un sistema de transporte masivo eficiente, digno y de amplia cobertura, de conformidad con el artículo 82 constitucional.

En relación con el párrafo 3º del artículo 6º de la Ley 769 de 2002, señala que el legislador al prohibir la adición de las normas de tránsito contenidas en dicha ley por parte de las asambleas, desconoce el artículo 300, numeral 2º, de la Constitución, que otorga a dichas corporaciones la facultad de expedir disposiciones relacionadas con el transporte y las vías de comunicación, desconociendo así la competencia residual prevista por la Carta a su favor en esta materia, por lo que considera que dicha restricción debe ser declarada inexecutable.

Frente a la restricción para modificar la ley afirma que esta resulta acorde con la Constitución dado que con ella se manifiesta la jerarquía de las normas y refleja la intención del legislador de que Asambleas y Concejos no invadan la esfera de la función legislativa que en la materia tiene el Congreso, expresamente reconocida en el artículo 150, numeral 25, de la Constitución.

V. PRUEBAS DECRETADAS

En auto del 5 de diciembre de 2002 el Magistrado Sustanciador decretó un término probatorio de 10 días, ordenando oficiar al Secretario General del Ministerio de Transporte para que se sirviera informar: a) de acuerdo con la documentación que reposa en los

archivos del Ministerio, el porcentaje, discriminado en cada ciudad y a nivel nacional, de empresas públicas, privadas o mixtas que prestan el servicio público de transporte masivo en las ciudades capitales de Departamento, y; b) de manera discriminada por ciudades, el número de personas que se transportan a través de medios masivos de transporte que utilicen canales exclusivos o infraestructura especial para acceso de pasajeros, así como las calzadas interiores de vías troncales, comparado con el número de personas que utilizan los demás medios de transporte.

En cumplimiento de dicho auto el Director (E) de Transporte Férreo y Masivo del Ministerio de Transporte informó que los sistemas de transporte masivo en el País se encuentran en Medellín y Bogotá, a cargo de la “Empresa de Transporte Masivo del Valle de Aburra Ltda.- Empresa Metro de Medellín” y de la “Empresa de Transporte del Tercer Milenio -Transmilenio S.A.”, respectivamente. Indica que la primera está conformada con aportes iguales por el Departamento de Antioquia y por el Municipio de Medellín, y la segunda, con aportes de la Alcaldía de Bogotá, el Instituto de Desarrollo Urbano, la Secretaría de Transito de Bogotá, el Instituto Distrital de Cultura y Turismo y el Instituto Distrital de Recreación y Deportes.

Indica que ambos sistemas utilizan infraestructura específica para uso exclusivo de vehículos adecuados, cumpliendo con normas de carácter técnico que permiten su homologación.

Señala, así mismo, que el promedio de pasajeros movilizados en días típicos laborales durante el periodo de 1º de enero a 30 de noviembre de 2002 fue de 298.233 personas para el Metro de Medellín, y de 773.000 ciudadanos para el Sistema de Transmilenio.

VI. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Señor Procurador General de la Nación allegó el concepto número 3157, recibido el 4 de marzo de 2003, en el que solicita que se declare la exequibilidad de los apartes normativos demandados, de conformidad con las siguientes consideraciones.

En primer lugar, recuerda que el artículo 24 de la Constitución consagra el derecho de las personas a circular libremente por el territorio nacional y faculta al legislador para limitarlo con miras a la protección del interés general, limitación que debe responder a criterios de razonabilidad, necesidad y proporcionalidad.

Señala que el transporte ha sido considerado como un servicio público esencial y que su protección y regulación corresponde al Estado con miras a garantizar la movilidad de las personas en forma segura y eficiente. Así mismo, de conformidad con los artículos 333 y 334 de la Constitución, la industria del transporte debe ser regulada y vigilada.

Teniendo en cuenta lo anterior, manifiesta que el legislador, en ejercicio de las facultades a él conferidas en el artículo 150, numerales 2º y 25, expidió la Ley 769 de 2002 que regula la circulación de peatones, pasajeros, conductores, motociclistas, ciclistas, agentes de tránsito y vehículos por las vías públicas y las privadas abiertas al público. Dicha ley, además, corresponde al marco determinado en las leyes 105 de 1993 y 336 de 1996 o Estatuto Nacional de Transporte, cuyo objetivo fue unificar los principios y criterios que sirven de fundamento para la regulación y reglamentación del transporte público aéreo, marítimo, fluvial, férreo, masivo y terrestre.

Así, esta última norma estableció como principio prioritario del sistema de transporte la protección de los usuarios, en términos de seguridad, comodidad y accesibilidad que garanticen una prestación eficiente del servicio, le dio prevalencia a la utilización de medios de transporte masivo y sujetó las condiciones de su operación a la prelación del interés general sobre el particular.

Sobre el transporte masivo indica que en la actualidad es una prioridad en las ciudades medianas y grandes, con el objeto de garantizar los derechos de los ciudadanos -Ley 86 de 1989, Ley 105 de 1993 y Ley 310 de 1996-. En ese sentido, el legislador estableció como política sobre sistemas de servicio público urbano de transporte masivo de pasajeros la necesidad de que se oriente a asegurar una prestación eficiente que permita el crecimiento ordenado de las ciudades y el uso racional del suelo urbano, procurando desestimular la utilización superflua del automóvil particular, mejorar la eficiencia en el uso de la infraestructura vial mediante la regulación del tráfico y promover la masificación del transporte público a través del empleo de equipos eficientes en el consumo de combustibles y el espacio público.

Por otra parte, manifiesta que, de conformidad con el Decreto 3109 de 1997, el transporte masivo de pasajeros está compuesto por los componentes propios del mismo, es decir, por el conjunto de predios, equipos, señales, paraderos, estaciones e infraestructura vial utilizados

para satisfacer la demanda de transporte en un área de influencia determinada. Igualmente señala que su prestación puede estar a cargo de empresas públicas, privadas o mixtas, diferente del servicio de transporte público urbano colectivo, que se presta bajo la responsabilidad de una empresa de transporte legalmente constituida y debidamente autorizada, a través de un contrato celebrado entre la empresa y cada una de las personas que utilizan el vehículo de servicio público a ésta vinculado.

Advierte que para poner en funcionamiento un sistema público masivo se requiere que la entidad titular del mismo fije unos precisos niveles de coordinación con los diferentes entes locales y agentes del transporte público.

Teniendo en cuenta las consideraciones anteriores, señala que las definiciones contenidas en el artículo 2º de la Ley 769 de 2002 no quebrantan la Constitución, en cuanto responden a la protección del interés general, pues aseguran la racionalización del uso de las vías públicas y la eficiente y segura prestación del servicio de transporte masivo, mejorando así el nivel de vida de las personas. En ese sentido, afirma que la obligación del Estado de proteger la integridad del espacio público y su destinación al uso común no implica que no pueda especializarse su uso, sino que significa que todos los ciudadanos tengan el derecho de hacer uso de él y que su regulación tenga como resultado un beneficio general, tal y como ocurre con la destinación de carriles exclusivos de las vías públicas para el tránsito de vehículos de transporte masivo, sin que para el efecto importe la calidad pública o particular del prestador del servicio.

Por esa misma vía, afirma que la norma demandada en ningún momento desconoce el carácter imprescriptible, inalienable e inembargable de las vías públicas, ni consagra algún privilegio de explotación a favor de los particulares.

El Jefe del Ministerio Público advierte de otra parte en relación con los cargos formulados por el actor en contra del artículo 119 de la Ley 769 de 2002 que estos no deben prosperar dado que la protección del uso común de los espacios públicos no es contradictoria con la regulación de dicho uso, y por el contrario, el artículo 82 superior prevé la facultad del Estado de regular su utilización.

A su juicio, el demandante confunde la facultad de los concejos para determinar los usos del suelo con la facultad de las autoridades nacionales, regionales y locales para regular el

tránsito, las cuales deben armonizarse en el sentido de que éstas últimas, teniendo en cuenta la regulación que del uso del espacio realicen aquellas, tomen las medidas tendientes a garantizar la circulación del tránsito por las vías municipales, intermunicipales y nacionales. Considera que dichas facultades comprenden la posibilidad de restringir temporalmente el estacionamiento o el tránsito, cuando tal restricción se hace necesaria para la construcción o mantenimiento de las vías públicas.

Finalmente, en relación con el párrafo 3º parcialmente demandado, afirma que debe ser interpretado en conjunto con el resto del artículo 6º de la Ley 769 de 2002 del cual hace parte, como quiera que de su lectura integral puede advertirse el desarrollo de la obligación de las diferentes autoridades públicas de coordinar su actuación, dentro del principio de legalidad. Así las cosas, las autoridades allí señaladas tienen competencia en su respectiva jurisdicción, de conformidad con los diferentes niveles de competencia que se involucran en el sistema de transporte: nacional, regional y local.

Tal previsión resulta acorde con las competencias atribuidas por la Constitución a las asambleas departamentales y a los concejos municipales en los artículos 300 y 313, numerales 1º, 2º, y 7º, respectivamente, coordinación de competencias también contemplada en la Ley 336 de 1994.

Por último, indica que la prohibición a las autoridades territoriales de expedir normas de carácter permanente, que impliquen adiciones o modificaciones al Código de Tránsito es inherente al principio de jerarquía normativa, pues tales adiciones o modificaciones solamente pueden realizarse por una norma con igual rango normativo. Entiende que la norma fue expedida sin perjuicio del ejercicio de las facultades propias de las autoridades territoriales, que están sujetas a la ley, tal y como lo señala la Constitución.

VII. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241, numeral 4º de la Constitución Política, la Corte Constitucional es competente para conocer y decidir, definitivamente, sobre la demanda de inconstitucionalidad de la referencia, pues las disposiciones acusadas forman parte de la Ley 769 de 2002 “por la cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre y

se dictan otras disposiciones”.

2. La materia sujeta a examen

2.1. Para el actor los apartes acusados del artículo 2 de la Ley 769 de 2002 -en el que se definen, entre otros, los conceptos de vehículo de transporte masivo y de vía troncal- que hacen alusión a la destinación exclusiva de determinados carriles para el tránsito de vehículos de transporte masivo, vulneran los artículos 63, 82 y 102 constitucionales por cuanto dicha exclusividad significaría el desconocimiento de la destinación al uso común de las vías públicas, así como la enajenación del espacio público en beneficio de personas particulares, especialmente en aquellos casos en que éstas presten el servicio público de transporte mediante contrato de concesión.

Manifiesta así mismo que las definiciones aludidas constituyen una invasión por el Legislador de la órbita de competencia de los concejos municipales, a quienes corresponde la definición de los usos del suelo -artículo 287 num. 2º y 313 num. 7º-.

Afirma que la prohibición a las autoridades de las entidades territoriales de expedir normas de tránsito de carácter permanente que modifiquen o adicionen el Código de tránsito contenida en el párrafo tercero del artículo 6 de la Ley 769 de 2002 desconoce las competencias atribuidas por la Constitución a dichas autoridades en los artículos 300 numeral 2, 305 numeral 1, 313 numeral 1 y 315 numeral 1.

Respecto de la expresión “o espacios públicos” contenida en el artículo 119 de la misma Ley señala que con ella se vulnera el ámbito de competencia de los concejos municipales y en particular los artículos 287 numeral 2º y 313 numerales 6 y 7 de la Constitución- pues la función de reglamentar los usos del suelo corresponde a dichos entes administrativos por lo que las autoridades de tránsito deben ser simples ejecutoras de los acuerdos que estos dicten y no pueden tener por tanto la posibilidad de ordenar, sin intervención de los referidos Concejos Municipales, el cierre temporal o la restricción del tránsito o estacionamiento de vehículos en determinados espacios públicos. Así mismo por cuanto es a los Concejos a los que corresponde determinar la estructura de la administración municipal y las funciones de sus dependencias y en muchos municipios el espacio público lo administran dependencias diferentes a las de las autoridades de tránsito que es a las que se refiere la norma de la que hace parte la expresión acusada.

2.2 Los intervinientes y el señor Procurador se oponen al cargo relativo a la supuesta vulneración de los artículos 63, 82 y 102 superiores por parte de las expresiones acusadas del artículo 2 de la Ley 769 de 2002. Aclaran que las definiciones de vía troncal y de vehículo de transporte masivo que en dicho artículo se establecen no desconocen el carácter imprescriptible, inalienable e inembargable de las vías públicas, como tampoco implican que se enajene el espacio público en favor de los particulares que lleguen a prestar el servicio público de transporte mediante contrato de concesión. Explican que para un mejor funcionamiento de dicho servicio y un mejor aprovechamiento de las vías públicas, los carriles exclusivos permiten el manejo racional de los bienes colectivos, al tiempo que permiten la operación de sistemas de transporte masivo eficientes, dignos y de amplia cobertura. De modo que el establecimiento de los referidos carriles exclusivos en nada contraviene la Constitución, pues éstos permiten un manejo adecuado del espacio público en beneficio de todos en plena concordancia con los principios superiores.

2.3 La mayoría de los intervinientes y el señor Procurador se oponen igualmente a los cargos relativos al supuesto desconocimiento de las competencias atribuidas por la Constitución a las autoridades territoriales, frente a la prohibición que se les hace en el parágrafo 3 del artículo 6 de la Ley 769 de 2002 de expedir normas generales que adicionen o modifiquen el Código Nacional de Tránsito. Explican que dicha prohibición es inherente al principio de jerarquía normativa, pues tales adiciones o modificaciones solo pueden realizarse por una disposición con igual rango normativo que la de la que se adiciona o modifica. Explican que dicha prohibición no inhibe la posibilidad de que dichas autoridades ejerzan en el ámbito que les corresponde de acuerdo con la Constitución y la ley las competencias a ellas asignadas en materia de expedición de normas aplicables dentro de su respectiva jurisdicción, como por lo demás se desprende de la interpretación sistemática del artículo 6 en el que se alude específicamente al caso de los alcaldes.

Empero, para uno de los intervinientes la prohibición de adicionar o modificar el Código de tránsito se traduce en una restricción de la autonomía y del ejercicio de competencias constitucionalmente asignadas a las autoridades administrativas territoriales para la que no encuentra sustento constitucional. Otro de los intervinientes señala por su parte que específicamente la prohibición de adicionar dicho Código desconoce la competencia residual atribuida a las Asambleas Departamentales para expedir disposiciones relacionadas con el transporte y las vías de comunicación (art. 300 num. 2 C.P.).

2.4 La mayoría de los intervinientes y el señor Procurador se oponen igualmente a los cargos formulados contra la expresión “o espacios públicos” contenida en el artículo 119 de la Ley 769 de 2002. Explican que el actor confunde la facultad de los Concejos municipales para determinar los usos del suelo con las competencias de las autoridades nacionales y territoriales para regular el tránsito. Así mismo afirman que el actor confunde el establecimiento de los usos del suelo con la defensa del espacio público, asuntos que si bien se relacionan son diferentes. Aclaran que las medidas a que alude la norma no implican el cambio en la destinación del uso del suelo dada por los Concejos Municipales. Afirman además que sería contrario a los principios que rigen la función administrativa y el cumplimiento de los fines del Estado (art. 2 y 229 C.P.) que las autoridades de tránsito sometieran a consideración del Concejo municipal las medidas temporales a que alude la disposición acusada cada vez que tuvieran necesidad de adoptarlas.

Sobre este punto dos de los intervinientes consideran sin embargo que dicha norma si desconoce la autonomía reconocida a las entidades territoriales y en particular la competencia de los concejos tanto para determinar los usos del suelo como para establecer la estructura de la administración y las funciones de sus dependencias.

2.5 Corresponde a la Corte en consecuencia determinar:

2.5.1 Si la destinación de determinados carriles para la circulación exclusiva de vehículos de transporte masivo a que aluden las expresiones acusadas del artículo 2 de la Ley 769 de 2002 desvirtúa la destinación al uso común de las vías por las que circulan dichos vehículos y si ella implica la enajenación del espacio público en favor de determinados particulares cuando éstos prestan el servicio público de transporte, con lo que se desconocerían los artículos 63, 82 y 102 superiores.

De la misma manera si con dichas definiciones se invade por el Legislador la competencia de los concejos municipales para definir los usos del suelo -artículo 287 num. 2º y 313 num. 7º-

2.5.2 Así mismo si la prohibición a las autoridades administrativas territoriales de expedir normas generales que adicionen o modifiquen el Código Nacional de Tránsito, contenida en el parágrafo 3 del artículo 6 de la Ley 769 de 2002, desconoce o no las competencias atribuidas por la Constitución a dichas autoridades en los artículos 300 numeral 2, 305

numeral 1, 313 numeral 1 y 315 numeral 1.

2.5.3 Finalmente si la expresión “o espacios públicos” contenida en el artículo 119 de la misma Ley, -en el que se establece que solo las autoridades de tránsito dentro del territorio de su jurisdicción podrán restringir el tránsito o estacionamiento de vehículos por determinadas vías o espacios públicos-, vulnera o no el ámbito de competencia de los concejos municipales y en particular los artículos 287 numeral 2° y 313 numerales 6 y 7 de la Constitución.

3. Consideraciones preliminares

Previamente la Corte considera necesario efectuar algunas precisiones relativas a i) La protección constitucional del espacio público y las condiciones para regular su uso ii) el alcance de la autonomía territorial y del ejercicio de competencias normativas por las autoridades de las entidades territoriales en materia de regulación del servicio público de transporte y de reglamentación de uso del suelo, que resultan pertinentes para el análisis de los cargos planteados en la demanda.

3.1 La protección constitucional del espacio público y las condiciones para regular su uso

3.1.1 Como ésta Corporación ha señalado en varias oportunidades, el constituyente de 1991 consideró necesario, en plena concordancia con los principios que orientan el Estado social de Derecho², brindar al espacio público una protección expresa de rango constitucional.

Así 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, sino para especificar deberes de protección y conservación que se predicen del Estado respecto del espacio público

Al respecto, cabe recordar entre otras, las siguientes reglas superiores:

“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.

“Artículo 63. Los bienes de uso público, los parques naturales, las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardo, el patrimonio arqueológico de la Nación y los demás

bienes que determine la ley, son inalienables, imprescriptibles e inembargables.”

“Artículo 102. El territorio, con los bienes públicos que de él forman parte, pertenecen a la Nación.”

En relación con estas disposiciones la Corte ha dicho que con ellas el Constituyente amplió conceptualmente la idea de espacio público tradicionalmente aceptada en la legislación civil (artículos 674 y 678 C.C.)³, 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 colectiva⁴. 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 comunidad⁵.

En ese orden de ideas, la Corporación ha precisado igualmente que en virtud de que los bienes de uso público son inalienables, imprescriptibles e inembargables (artículo 63 de la C.P.), ellos están fuera de todas las prerrogativas del derecho privado que puedan vulnerar el fin para el cual han sido concebidos.

Ha dicho la Corte:

“ La inalienabilidad junto con la imprescriptibilidad, son medios jurídicos a través de los cuales se tiende a hacer efectiva la protección de los bienes de uso público, a efectos de que ellos cumplan el ‘fin’ que motiva su afectación (Marienhoff). Por las razones anteriores, ningún particular puede considerar que tiene derechos adquiridos sobre los bienes de uso público⁶ y tampoco podría alegar una posible prescripción adquisitiva de dominio sobre ellos. En efecto, estos bienes están fuera de todas las prerrogativas del derecho privado.⁷ En el mismo sentido, la entrega en arrendamiento a personas naturales o jurídicas de carácter privado de instalaciones públicas, destinadas por ejemplo, a la recreación o deporte, no sustrae tales bienes de la calidad de ‘áreas de espacio público’⁸, ni de los límites que por ese motivo les atribuye la ley. En consecuencia, y tal como se ha dicho, ‘los derechos y los intereses privados, sea cual fuere su origen (la ley, la concesión, el acto administrativo, etc.) si entran en conflicto con el interés público, deben subordinarse a éste’⁹”¹⁰

Así las cosas, la protección constitucional a que se ha hecho referencia al tiempo que impone al Estado el deber de velar por la integridad del espacio público, constituye una expresa limitación a la propiedad privada, así como a la posibilidad de que se excluyan algunas personas del acceso al espacio público o se establezcan privilegios a favor de determinados particulares en desmedro del interés general.

3.1.2 Cabe precisar que dicha protección 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.

Empero, la Corte ha señalado la necesidad de que el Legislador defina el ámbito de acción de las autoridades responsables de la regulación del espacio público en esas circunstancias.

Al respecto ha dicho lo siguiente:

“(E)s 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”.¹¹

3.1.3 Cabe recordar además al respecto que de conformidad con el artículo 315 de la Carta, es en el Alcalde, como primera autoridad de policía del municipio, en quien recae la

responsabilidad de hacer cumplir por todos los ciudadanos las normas relativas a la protección y acceso al espacio público, en su respectiva localidad, atendiéndose a las normas constitucionales, legales y las provenientes de los Acuerdos Municipales¹².

3.2 El alcance de la autonomía territorial y el ejercicio de competencias normativas por las autoridades de las entidades territoriales en materia de regulación del servicio público de transporte y de reglamentación de uso del suelo.

3.2.1 El artículo 1º de la Constitución señala que Colombia es un Estado Social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales. La Corte ha explicado que dicha autonomía no se agota en la dirección política de dichas entidades territoriales sino que éstas deben además gestionar sus propios intereses, lo que se concreta en un poder de dirección administrativa¹³ (C.P. art. 287). Igualmente, en numerosas oportunidades¹⁴, la Corte ha indicado que, dado el carácter unitario de la república (CP art. 1º), es necesario armonizar los principios de unidad y autonomía, garantizando el manejo por los municipios y departamentos de los intereses locales, pero sin desconocer la supremacía del ordenamiento nacional¹⁵.

La Corporación ha precisado que el principio de autonomía debe entenderse dentro de los límites de la Constitución y la ley¹⁶, con lo que se reconoce la superioridad de las regulaciones del Estado unitario, pero en el entendido que la normatividad nacional debe respetar el contenido esencial de la autonomía territorial, “que se constituye en el reducto mínimo que, en todo caso, debe ser respetado por el legislador”¹⁷. De esa manera se afirman los intereses locales y se reconoce la supremacía de un ordenamiento superior con lo cual la autonomía de las entidades territoriales no se configura como poder soberano sino que se explica en un contexto unitario¹⁸.

Al respecto cabe recordar las precisiones hechas por la Corte en la Sentencia C- 1258/01 sobre los límites de dicha autonomía y el papel del Legislador. Dijo la Corte:

“6. La autonomía representa un rango variable, que cuenta con límites mínimos y máximos fijados por la Constitución Política, dentro de los cuales actúan los entes territoriales.

En tal virtud, el límite mínimo de la autonomía territorial, garantizado por la Constitución, constituye su núcleo esencial y está integrado por el conjunto de derechos, atribuciones y facultades reconocidas en la Carta Política a las entidades territoriales y a sus autoridades, para el eficiente cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo. Hacen parte de este atributo, por ejemplo, los derechos de las entidades territoriales consagrados en el artículo 287 de la Carta Política, las atribuciones asignadas a sus autoridades en los artículos 300, 305, 313 y 315 y los principios y sistemas específicos de articulación administrativa (planeación, coordinación, concurrencia y subsidiariedad, entre otros).

El límite máximo de la autonomía territorial tiene una frontera política entendida como aquel extremo que al ser superado rompe los principios de organización del Estado para convertirse en independiente, en algo diferente de aquella unidad a la cual pertenecen las entidades territoriales. En nuestro medio, el límite máximo lo señala el artículo 1º de la Constitución al establecer que Colombia es una república unitaria.¹⁹

7. El legislador está autorizado para fijar los alcances de la autonomía territorial, dentro de los límites mínimos y máximos que señala la Constitución -en un extremo, el núcleo esencial, y en el otro, el límite dado por el carácter unitario del Estado-, los cuales no podrá sobrepasar. Entre estos dos límites el legislador, en ejercicio de su potestad de configuración, se desplaza para fijar el grado de autonomía en cada materia o asunto a cargo de las entidades territoriales.

Este es el significado de la expresión contenida en el artículo 287 de la Constitución Política, según la cual “Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley”. Es por estas características que “Estima la Corporación que la Carta Política no definió el grado de autonomía que le atribuyó a las entidades territoriales, delegando en el legislador tal competencia. Así las cosas, el grado de autonomía que tienen los entes territoriales en el Estado Colombiano, lo califica directamente la ley. Dicho en otros términos, la autonomía territorial es relativa, puesto que se concibe dentro de un estado unitario²⁰”. ²¹

3.2.2 Estos criterios y límites recíprocos entre los principios de unidad y autonomía territorial resultan aplicables en torno de las competencias que, en lo atinente a la regulación de los

servicios públicos, y en particular al servicio público de transporte establece la Constitución.

Así, en materia de servicios públicos, la Constitución Política, asigna al Congreso de la República una competencia de regulación normativa por vía general. El artículo 150 numeral 23 superior establece en este sentido que corresponde al Congreso “Expedir las leyes que regirán (...) la prestación de los servicios públicos.”

Por su parte el artículo 365 señala:

“Artículo 365. Los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado. Es deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional.

Los servicios públicos estarán sometidos al régimen jurídico que fije la ley, podrán ser prestados por el Estado, directa o indirectamente, por comunidades organizadas, o por particulares. En todo caso, el Estado mantendrá la regulación, el control y la vigilancia de dichos servicios. (...)”

Los artículos 298, 300-1 y 2, 311 y 313-1 de la Constitución así mismo confieren en esta materia determinadas competencias a las corporaciones públicas de elección popular de los ámbitos departamental y municipal.

En efecto, tales disposiciones señalan que corresponde a las asambleas departamentales, por medio de ordenanzas, y a los concejos municipales, “reglamentar... la eficiente prestación de los servicios” que la ley adscriba a la correspondiente entidad territorial.

Ahora bien, no debe perderse de vista, como ya lo ha precisado la Corte de manera reiterada, que por disposición de la propia Constitución la función que la Carta confiere en los artículos 300-1 y 298 a las asambleas departamentales y en los artículos 311 y 313-1 a los concejos municipales para “reglamentar... la prestación de los servicios” que la ley confíe a la respectiva entidad territorial debe entenderse circunscrita a lo que el Legislador determine²².

En efecto, sobre este aspecto deben reiterarse los siguientes parámetros establecidos por la Constitución²³:

i) La autonomía de que gozan las entidades territoriales para la gestión de sus intereses se enmarca dentro de los contornos que a ella fijan la Constitución y la ley. (artículo 287).

ii) Conforme lo dispone el artículo 288 ibídem, corresponde a la ley establecer los términos en los que, de acuerdo a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, los distintos niveles territoriales ejercerán las competencias que les son atribuidas por la Constitución.

Una interpretación teleológica y sistemática de los anteriores principios constitucionales conduce a la Corte a afirmar que en materia de servicios públicos el Constituyente instituyó una competencia concurrente de regulación normativa en cabeza de los niveles central, regional y local, que puede caracterizarse así:

a) A la ley le compete establecer por vía general el régimen jurídico de los servicios públicos, esto es, las pautas y principios, así como los aspectos estructurales de los mismos (Arts. 150-23 y 365 C.P.)

b) Es propio de los departamentos y municipios desarrollar por la vía del reglamento la preceptiva legal y adecuarla a las particulares peculiaridades propias de su ámbito territorial. En otros términos, corresponde a las autoridades de esos niveles expedir normas reglamentarias para dar concreción y especificidad a la ley de modo que con sujeción a la misma, dispongan lo conducente a la adecuada y eficiente prestación de los servicios públicos según sean las características de las necesidades locales²⁴.

Ahora bien, los criterios de distribución de competencias entre los distintos niveles territoriales en materia de servicios públicos y el carácter concurrente de los mismos son integralmente aplicables al servicio público de transporte, a que alude específicamente el numeral 2o. del artículo 300, conforme al cual a las Asambleas Departamentales por medio de ordenanzas corresponde: “2o. Expedir disposiciones relacionadas con... el transporte (...)”²⁵.

Así lo recordó la Corporación en la Sentencia C-539/95 en la que se analizó la constitucionalidad de los artículos 1° y 13 de la ley 86 de 1989. “por la cual se dictan normas sobre sistemas de servicio público urbano de transporte masivo de pasajeros y se proveen recursos para su financiamiento”.

Dijo la Corte:

“El legislador, en ejercicio de su competencia reguladora, materializa la unidad político-jurídica a través del establecimiento de normas en las cuales se plasman las grandes orientaciones, directrices y políticas generales, aplicables en todo el territorio nacional, que han de regir los servicios públicos.

Dicha competencia se fundamenta en el carácter de república unitaria que tiene el Estado Colombiano, y en las atribuciones del Congreso para “expedir las leyes que regirán el ejercicio de las funciones públicas y la prestación de los servicios públicos”, con arreglo a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad y sin perjuicio de las competencias que les corresponden de manera privativa a los distintos niveles territoriales (arts. 1o, 150-23 y 288 inciso 2o de la C.P.).

Lo atinente a la afirmación de la competencia del legislador para señalar el marco general o las bases fundamentales, que deben orientar la organización, funcionamiento y prestación de los servicios públicos, se percibe de la normatividad contenida en el capítulo 5 del título XII de la Constitución, referente a la finalidad social del Estado y de los servicios públicos, la cual prescribe una reserva legal en todo lo atinente al señalamiento de las reglas generales atinentes a la organización, funcionamiento, administración, control, inspección y vigilancia de la prestación de los servicios públicos (arts. 365 a 370 de la C.P.).

De lo dicho se infiere necesariamente, que es competencia exclusiva del legislador la creación de la normatividad contentiva de las reglas generales que han de regular lo concerniente a los servicios de los sistemas de transporte masivo de pasajeros. Sin embargo, por la circunstancia de que el legislador señale las directrices de la política sobre dichos sistemas y la manera de financiarlos, no se puede predicar el desconocimiento de las facultades de que gozan las instancias regionales y locales para la gestión autónoma de sus propios intereses, dentro del ámbito de la competencia que les es propia en materia de servicios públicos, pues se trata de niveles de competencia que tienen campos propios y específicos de operación que no se interfieren, sino que se complementan, con arreglo a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad”. 26

3.2.2. Criterios semejantes deben recordarse en relación con la competencia atribuida a los concejos municipales en relación con los usos del suelo.

El artículo 313-7 de la Constitución pone de presente que los Concejos Municipales son quienes tienen la función de reglamentar los usos del suelo y de vigilar y controlar las actividades relacionadas con la construcción y enajenación de los inmuebles destinados a la vivienda. Lo anterior, implica que cada municipio fija las reglas aplicables en cada municipio, no sólo en lo relacionado con la actividad urbanizadora, sino en lo concerniente a las áreas del suelo que tienen el carácter de espacio público.²⁷

Ahora bien, la Corte ha precisado que si bien es cierto a los municipios les está asignada la reglamentación del uso del suelo, esta facultad deberán ejercerla conforme a la ley.

Al respecto la Corte precisó lo siguiente en la Sentencia C- 1043 de 2000 en la que analizó la constitucionalidad de algunas normas de la Ley 428 de 1998.

“(e)l órgano legislativo del poder público reglamentó el uso del suelo urbano para el caso concreto de las unidades inmobiliarias cerradas, con el objeto de que los inmuebles que se integran por la existencia de elementos arquitectónicos y funcionales comunes se armonicen con el medio ambiente urbano, armonización que -como se dijo- resulta acorde con los objetivos de la ley en estudio -Art. 2º Ley 428- y con el artículo 58 de la Constitución Política.

Así las cosas la Corte considera que con la expedición de la ley en estudio el Congreso Nacional ejerció una facultad que le es propia, en razón a que le está atribuida expresamente por el numeral 7º del artículo 313 de la Constitución Política. En efecto, dicha disposición, si bien es cierto le atribuye a los Concejos Municipales la reglamentación del uso del suelo, además del control y vigilancia de las actividades relacionadas con la construcción, también lo impone a estos entes territoriales el ejercicio de esta atribución de acuerdo con la ley; imposición que de suyo excluye la autonomía que la actora pretende atribuir a los Concejos Municipales, porque es la ley la encargada de fijar las pautas y criterios generales que deben enmarcar las decisiones que estos tomen, cuando se trate de ejercer la facultad que para reglamentar su propio suelo les atribuye la Constitución Política, con miras a ordenar la vida urbana de cada municipio en forma acorde con las circunstancias que la rodean, haciéndola de esta manera particular y específica.

Por lo anterior, no le asiste razón a la actora al demandar la inconstitucionalidad de los artículos 1°, parcial, 6°, 7°, 8° y 9° de la Constitución Política, basada en que el órgano legislativo desconoció la facultad constitucional asignada al municipio de reglamentar el uso del suelo, porque la misma disposición que la actora considera vulnerada es la que faculta al Congreso Nacional para dictar leyes capaces de establecer lineamientos generales que permitan a los municipios ordenar sus respectivos territorios de manera acorde con una perspectiva general, la que es dable imponer únicamente a las autoridades del orden nacional.

En consecuencia, la expresión “establecer áreas comunes de servicios sociales necesarios bajo estándares mínimos nacionales”, que hace parte del artículo 1°, y los artículos 6°, 7°, 8° y 9° de la Ley 428 de 1998 que reglamentan el uso del suelo “predominante, complementario, compatible y restringido” de las unidades inmobiliarias cerradas, no desconocen sino que por el contrario le dan cabal aplicación al numeral 7° de la Constitución Política y por tanto deberán declararse constitucionales.”²⁸

Así las cosas, ha de concluirse que en materia de regulación del uso del suelo el ejercicio de las competencias atribuidas por la Constitución a los Concejos Municipales debe atender el marco fijado por el Legislador y ello independientemente de que se trate de normas contenidas en la Ley orgánica de ordenamiento territorial²⁹ o en leyes ordinarias.

4. El análisis de los cargos

4.1 El examen de los cargos en contra de las expresiones acusadas del artículo 2 de la Ley 769 de 2002

4.1.1 El contenido y alcance de las expresiones acusadas

De acuerdo con el artículo 1 de la Ley 769 de 2002 las normas del Código Nacional de Tránsito Terrestre rigen en todo el territorio nacional y regulan la circulación de los peatones, usuarios, pasajeros, conductores, motociclistas, ciclistas, agentes de tránsito, y vehículos por las vías públicas o privadas que están abiertas al público, o en las vías privadas, que internamente circulen vehículos; así como la actuación y procedimientos de las autoridades de tránsito.

El mismo artículo dispone que en desarrollo del artículo 24 de la Constitución Política, todo colombiano tiene derecho a circular libremente por el territorio nacional, pero está sujeto a la intervención y reglamentación de las autoridades para garantía de la seguridad y comodidad de los habitantes, especialmente de los peatones y de los discapacitados físicos y mentales, para la preservación de un ambiente sano y la protección del uso común del espacio público.

Para la aplicación e interpretación de dicho Código el artículo 2 de la Ley 769 de 2002 establece una serie de definiciones sobre los conceptos que en el se utilizan, dentro de las que el Legislador incluyó las de vía troncal y de vehículo de transporte masivo.

Al respecto señaló:

“ARTÍCULO 2o. DEFINICIONES. Para la aplicación e interpretación de este código, se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:

(...)

Vehículo de transporte masivo: Vehículo automotor para transporte público masivo de pasajeros, cuya circulación se hace por carriles exclusivos e infraestructura especial para acceso de pasajeros.

(...)

Vía troncal: Vía de dos (2) calzadas con ocho o más carriles y con destinación exclusiva de las calzadas interiores para el tránsito de servicio público masivo. (...)

Para el actor, las expresiones contenidas en dicha definiciones que establecen el carácter exclusivo de la destinación de determinados carriles para el tránsito de vehículos de transporte masivo de pasajeros³⁰ comportan el desconocimiento del uso común que debe darse a las vías como bienes de uso público, así como la enajenación de las mismas en beneficio de los particulares y específicamente de los concesionarios del servicio público de transporte.

Considera así mismo que con dichas definiciones el Legislador invade la órbita de competencia de los concejos municipales a quienes la Constitución asignó la reglamentación

de los usos del suelo.

4.1.2 La destinación de determinados carriles para el tránsito exclusivo de vehículos de transporte masivo no desvirtúa la destinación al uso común de las vías por las que circulan los referidos vehículos

Como lo señala claramente el artículo 82 superior y se desprende de las consideraciones efectuadas en los apartes preliminares de esta sentencia, las vías públicas en cuanto componentes del espacio público deben ser objeto de protección por el Estado quien debe asegurar su destinación al uso común (art. 82 C.P.). Así las cosas, la primera cuestión que debe resolverse es si con los textos acusados se respeta dicha destinación.

Al respecto cabe precisar que las definiciones de vía troncal y de vehículo de transporte masivo a que alude el demandante se refieren a una forma de prestación del servicio público de transporte, a saber el “servicio público urbano de transporte masivo de pasajeros”.

Ahora bien, el Legislador, en acatamiento de lo dispuesto en el artículo 24 de la Constitución Política, según el cual todo colombiano puede circular libremente por el territorio nacional, definió el servicio público de transporte en la ley 105 de 1993 como “... una industria encaminada a garantizar la movilización de personas o cosas por medio de vehículos apropiados a cada una de las infraestructuras del sector [aéreo, marítimo, fluvial, férreo, masivo y terrestre], en condiciones de libertad de acceso, calidad y seguridad de los usuarios sujeto a una contraprestación económica...” 32.

La ley 336 de 1996, “por la cual se adopta el Estatuto Nacional de Transporte”, en armonía con la ley 105 de 1993, otorga por su parte al servicio público de transporte “El carácter de servicio público esencial...” y resalta la prelación del interés general sobre el particular, especialmente en lo que tiene que ver con la garantía de la prestación del servicio y la protección de los usuarios, conforme a los derechos y obligaciones establecidas en la Constitución, la ley y los reglamentos. El mismo ordenamiento destaca en su artículo 2° que la seguridad en el servicio, particularmente la relacionada con la protección de los usuarios, “constituye prioridad esencial en la actividad del sector y del sistema de transporte”, lo cual se ajusta al mandato constitucional contenido en los artículos 2°, 11, 24, 365 y 366, que le imponen al Estado el deber de proteger la vida e integridad de todas las personas residentes en Colombia.

A su vez la Ley 86 de 1989, “por la cual se dictan normas sobre sistemas de servicio público urbano de transporte masivo de pasajeros y se proveen recursos para su financiamiento” en el artículo 1° señaló que la política sobre sistemas de servicio público urbano de transporte masivo de pasajeros deberá orientarse a asegurar la prestación de un servicio eficiente que permita el crecimiento ordenado de las ciudades y el uso racional del suelo urbano con base en los siguiente principios: i) desestimular la utilización superflua del automóvil particular, ii) mejorar la eficiencia en el uso de la infraestructura vial mediante la regulación del tráfico y iii) promover la masificación del transporte público a través del empleo de equipos eficientes en el consumo de combustibles y el espacio público.

En este sentido tratándose del servicio público de transporte masivo de pasajeros, en el que, como en todos los demás sistemas de transporte, se encuentran comprometidos tanto derechos constitucionales fundamentales como la vida y la integridad personal de los usuarios, como la eficiencia en la prestación del servicio público de transporte y, en general, el interés público, la destinación de determinados carriles con carácter exclusivo no solamente resulta para la Corte plenamente compatible con la protección de dichos derechos sino que constituye un claro mecanismo para su realización.

Dichos carriles, como lo recuerda el señor procurador General de la Nación, aseguran la racionalización del uso de las vías públicas y la eficiente y segura prestación del servicio de transporte masivo de pasajeros, al tiempo que aseguran el acceso de todos los ciudadanos al uso común de dichos bienes colectivos.

Basta tener en cuenta al respecto el número de personas que utilizan este servicio, -en promedio, en días típicos laborales 298.233 personas en el caso del Metro de Medellín, y 773.000 personas en el caso del Sistema de Transmilenio, según los datos aportados por el Ministerio de transporte para el periodo de 1º de enero a 30 de noviembre de 2002-, al que tiene acceso en los términos del respectivo contrato de transporte todo habitante de estas ciudades.

Cabe señalar además que dicha destinación no supone la exclusión del sistema vial de los demás sistemas de transporte ni de los demás prestadores de dicho servicio público, sino la utilización racional de las vías en función de las características de cada medio de transporte, para asegurar la mayor movilidad de bienes y personas en condiciones de seguridad y la

mayor eficiencia en el aprovechamiento de los bienes colectivos.

No sobra precisar finalmente sobre este punto que la destinación de determinados carriles para el tránsito exclusivo de vehículos de transporte masivo no libera a quienes prestan dicho servicio en esas circunstancias del estricto respeto de las normas de tránsito así como del cumplimiento de sus demás deberes sociales, pues de lo que se trata es de garantizar el uso racional de los bienes colectivos en perfecta armonía con los demás prestadores del servicio público de transporte, con los usuarios del mismo y en general con toda la sociedad.

4.1.3 La destinación de determinados carriles para el tránsito exclusivo de vehículos de transporte masivo no implica el desconocimiento del carácter inalienable de las vías públicas

4.1.3.1 Las vías públicas como bienes de uso público son inalienables, imprescriptibles e inembargables. Ello significa que éstas no pueden ser objeto de apropiación por particulares bajo ninguna circunstancia.

En el presente caso es claro para la Corte que la destinación exclusiva de determinados carriles para el tránsito de vehículos de transporte masivo no implica la apropiación de dichas vías por los usuarios de dicho sistema de transporte -que, por lo demás, son potencialmente todos los habitantes de la ciudad-, como tampoco por los prestadores de dicho servicio de transporte, cualquiera ellos sean.

Afirmar lo contrario significaría deducir ad absurdum que por ejemplo la destinación de determinadas vías para el tráfico exclusivo de peatones³³, implicaría la apropiación por los peatones de las vías peatonales en detrimento de todos aquellos que no lo son.

En este caso se trata simplemente del ordenamiento racional del espacio público en función de su mejor utilización en beneficio común y en particular en el caso del transporte masivo de la mejor y mas eficiente prestación de dicho servicio público.

4.1.3.2 Ahora bien, cabe precisar que el actor se refiere específicamente al caso de los particulares que puedan llegar a prestar el servicio público de transporte mediante concesión.

El actor señala en efecto al respecto lo siguiente:

“En el párrafo 3 del artículo 30 de la ley 105 de 1993 se dice: “Bajo el esquema de concesión, los ingresos que produzca la obra dada en concesión, serán asignados en su totalidad al concesionario privado, hasta tanto éste obtenga dentro del plazo estipulado en el contrato de concesión, el retorno al capital invertido. El Estado recuperará su inversión con los ingresos provenientes de la operación una vez culminado el período de concesión”.

Esto significa que si los particulares entran a participar en un proyecto de concesión el Estado puede hacer algunos aportes pero debe recuperar la inversión en el término previsto en el contrato, lo mismo que las obras de infraestructura, pues no puede haber obras del Estado donde como en el caso del transporte se le otorguen carriles exclusivos a los vehículos de transporte masivo o carriles con destinación exclusiva, cuando las obras de infraestructura han sido ejecutadas con recursos totalmente públicos.

(...) En otras palabras interpreto que si el servicio de transporte es prestado por personas particulares, mal puede el legislador establecer carriles exclusivos de las calzadas de las vías para el uso de unos vehículos en perjuicio de otros. De otro lado si el servicio de transporte lo prestan empresas públicas el uso del espacio público sería diferente pues las utilidades que arroje el servicio no van a ingresar al patrimonio de los particulares sino al erario público.

Estimo como altamente contradictorio que el legislador haya establecido carriles exclusivos para el servicio público de transporte masivo cuando las tarifas no ingresan al patrimonio del estado sino de los particulares concesionarios del servicio de transporte.

(...) El uso entonces de carriles exclusivos o calzadas exclusivas para el transporte masivo no puede ser compatible con las normas de uso común del espacio público y si una empresa de transporte quiere usar dicho espacio de manera exclusiva debe comprarlo o pagar una participación o derecho proporcional al beneficio obtenido y a la afectación que con ello se haga de la comunidad”.

Al respecto la Corte llama la atención sobre el hecho de que la acusación que hace el demandante está dirigida en realidad es en contra de las normas que rigen el contrato de concesión de transporte y no de las definiciones invocadas en el presente proceso, las

cuales están destinadas exclusivamente, como lo señala claramente el artículo 2 de la ley 769 de 2002, a la aplicación e interpretación del Código Nacional de Tránsito terrestre que en ella se establece.

Cabe señalar así mismo que el actor, como lo advierten varios de los intervinientes, hace una interpretación errada de las normas que regulan el contrato de concesión de transporte y en particular del artículo 30 de la Ley 105 de 199334 del que deduce la ausencia de contraprestación para el Estado en las circunstancias que el invoca. La Corte debe precisar que la existencia de un contrato de concesión, que la ley define de manera general en el artículo 32-4 de la Ley 80 de 199335, supone necesariamente la existencia de una contraprestación en beneficio del Estado y que bajo ninguna circunstancia la celebración de un contrato de este tipo puede entenderse como la enajenación en beneficio del concesionario, de los bienes de uso público que en virtud del mismo contrato el Estado ponga a su disposición.

Así las cosas tampoco desde este punto de vista cabe considerar que con el establecimiento de las definiciones acusadas por el Legislador se esté permitiendo la enajenación de un bien público en beneficio de particulares, por lo que el cargo planteado en este sentido formulado por el actor no está llamado a prosperar y así se señalará en la parte resolutive de esta sentencia.

4.1.4 Con las definiciones acusadas el legislador no invade el ámbito de competencia de los concejos municipales.

Frente al cargo por la supuesta invasión por el legislador de la competencia atribuida a los concejos municipales para determinar los usos del suelo, con las definiciones de vía troncal y de vehículo de transporte masivo contenidas en el artículo 2 de la ley 769 de 2002 la Corte precisa que como se señaló en los apartes preliminares de esta providencia, una cosa es la competencia para la destinación del uso del suelo que corresponde en cada caso concreto a los Concejos Municipales dentro del marco de la Constitución y la ley y otra la adopción de normas de carácter general en materia de tránsito aplicables en todo el territorio nacional que toman en cuenta las características de un sistema de transporte, -a saber el sistema de servicio público urbano de transporte masivo de pasajeros-, que se expiden en ejercicio de

las competencias atribuidas por la Constitución al Congreso de la República art. 150-23 y 365 C.P.).

Cabe recordar así mismo que la destinación del uso del suelo en el caso de los sistemas de transporte masivo existentes en el Distrito Capital y en la ciudad de Medellín y el Valle de Aburrá ha sido autorizada por las autoridades locales respectivas en el ámbito de sus competencias³⁶.

Son pues las autoridades territoriales las que se han ocupado en el ámbito de sus competencias de determinar la destinación del suelo y de aprobar el desarrollo de los sistemas de transporte masivo existentes en sus respectivos territorios.

No asiste en consecuencia razón al demandante en cuanto a la supuesta invasión de competencias por parte del Legislador en este caso, por lo que el cargo en este sentido tampoco deberá prosperar y así se señalará en la parte resolutive de esta providencia.

4.2. El examen de los cargos en contra del primer inciso del párrafo 3 del artículo 6 de la Ley 769 de 2002

4.2.1 El contenido y alcance de la disposición acusada

El artículo 6 de la Ley 769 de 2002 establece cuales son los organismos de tránsito en cada jurisdicción. Al respecto señala:

Artículo 6 Organismos de tránsito. Serán organismos de tránsito en su respectiva jurisdicción:

- a) Los departamentos administrativos, institutos distritales y/o municipales de tránsito;
- b) Los designados por la autoridad local única y exclusivamente en los municipios donde no hay autoridad de tránsito;
- c) Las secretarías municipales de tránsito dentro del área urbana de su respectivo municipio y los corregimientos;
- d) Las secretarías distritales de tránsito dentro del área urbana de los distritos especiales;

e) Las secretarías departamentales de tránsito o el organismo designado por la autoridad, única y exclusivamente en los municipios donde no haya autoridad de tránsito.

En el párrafo primero del mismo artículo se precisa que en el ámbito nacional será competente el Ministerio de Transporte y los organismos de tránsito en su respectiva jurisdicción para cumplir las funciones que les sean asignadas en la Ley 769 de 2002 -Código Nacional de Tránsito Terrestre-.

En el párrafo segundo se establece que corresponde a la Policía Nacional, mediante su cuerpo especializado de carreteras el control de las normas de tránsito y la aplicación del código nacional de tránsito en todas las carreteras nacionales por fuera a del perímetro urbano de los municipios y distritos.

Ahora bien, en el párrafo tercero de dicho artículo 6 de la ley 769 de 2002 , en el primer inciso, -acusado por el demandante- se señala que los gobernadores y los alcaldes, las Asambleas Departamentales y los Concejos Municipales, no podrán, en ningún caso, dictar normas de tránsito de carácter permanente, que impliquen adiciones o modificaciones al código de tránsito.

Empero, en el mismo párrafo se señala que los alcaldes dentro de su respectiva jurisdicción deberán expedir las normas y tomarán las medidas necesarias para el mejor ordenamiento del tránsito de personas, animales y vehículos por las vías públicas con sujeción a las disposiciones del código Nacional de tránsito terrestre. Así mismo que los alcaldes de municipios vecinos o colindantes podrán suscribir convenios interadministrativos para ejercer en forma conjunta, total o parcialmente, las funciones de tránsito que le correspondan a cada uno de ellos, dentro de las respectivas jurisdicciones que los compongan.

4.2.2. La prohibición de adicionar o modificar el Código Nacional de Tránsito Terrestre por parte de las autoridades locales es una consecuencia básica de la distribución de competencias normativas entre el Congreso y las autoridades administrativas de las entidades territoriales.

Al respecto la Corte señala que como se desprende de las consideraciones efectuadas en los apartes preliminares de esta sentencia en relación con el alcance de la autonomía territorial

y el ejercicio de competencias normativas por las autoridades de las entidades territoriales, la circunstancia de que el Legislador prohíba la adición o modificación de las normas contenidas en el Código Nacional de Tránsito en nada desconoce las competencias reconocidas por la Constitución a dichas autoridades administrativas.

Como allí se señaló se trata de niveles de competencia concurrentes que no se interfieren, sino que se complementan y armonizan, con arreglo a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad.

La naturaleza de los actos que se profieren en uno y otro caso son diferentes. Mientras que en un caso se trata de una ley expedida por el Congreso de la República en ejercicio de las competencias que le atribuye el artículo 150 superior, en el caso de los actos de las Asambleas Departamentales, Concejos Municipales, Gobernadores y Alcaldes se trata de disposiciones de naturaleza administrativa que como tales están sometidas a la Constitución, la ley, y según el tipo de acto de que se trate, -Ordenanza, Acuerdo, Decreto departamental o municipal-, a las disposiciones superiores respectivas de acuerdo con la jerarquía normativa.

En este sentido, como lo señalan la mayoría de los intervinientes no cabe la posibilidad constitucional de que normas que no tienen el mismo rango normativo de la ley puedan adicionar o modificar su contenido.

Así las cosas, no cabe considerar que se esté desconociendo la posibilidad de que las Asambleas Departamentales, los Concejos Municipales, los Gobernadores y los Alcaldes en el ámbito de sus respectivas competencias expidan disposiciones de carácter permanente de acuerdo con las atribuciones que la Constitución les asigna en los artículos 300 numeral 2, 305 numeral 1, 313 numeral 1 y 315 numeral 1° invocados por el demandante. La prohibición aludida en nada incide en el ejercicio de dichas competencias. Téngase en cuenta que lo que prohíbe la norma es la expedición de normas que impliquen adiciones o modificaciones del “Código Nacional de Tránsito” y que ninguna de las disposiciones que puedan llegarse a adoptar en ejercicio de las competencias que se atribuyen por la Constitución a las autoridades territoriales en los artículos aludidos para que rijan en su jurisdicción tiene la aptitud de modificar o adicionar dicho Código llamado a regir en la totalidad del territorio.

Cabe recordar además que en el mismo párrafo se señala, en los incisos que no son acusados por el actor, que los alcaldes dentro de su respectiva jurisdicción deberán expedir las normas, y tomar las medidas necesarias para el mejor ordenamiento del tránsito de personas animales y vehículos por las vías públicas con sujeción a las disposiciones señaladas en la misma ley 769 de 2002 -Código Nacional de Tránsito Terrestre-. De la misma manera que podrán suscribir convenios interadministrativos para coordinar el ejercicio de sus competencias en materia de tránsito con los alcaldes de municipios vecinos o colindantes, lo que muestra que en manera alguna la intención del Legislador fue la de prohibir la expedición de actos de carácter permanente en materia de tránsito a dichas autoridades en el ámbito de sus competencias.

No sobra recordar, de otra parte, que de acuerdo con el artículo 150-25 constitucional corresponde al Congreso de la República unificar las normas sobre policía de tránsito en todo el territorio de la República y que en ejercicio de esa competencia el Legislador está llamado a expedir disposiciones aplicables en todo el territorio nacional que deberán ser respetadas por las autoridades territoriales en el ejercicio de sus competencias, en aplicación del mismo principio de jerarquía normativa a que se ha hecho referencia.

Así las cosas, ha de concluirse que no asiste razón al demandante en relación con el cargo por el supuesto desconocimiento de las competencias normativas de las autoridades territoriales, con la prohibición contenida en el primer inciso del párrafo 3 del artículo 6 de la Ley 769 de 2002, por lo que éste no está llamado a prosperar y así se señalará en la parte resolutive de esta sentencia.

4.3 El examen de los cargos en contra de la expresión “o espacios públicos” contenida en el artículo 119 de la Ley 769 de 2002

4.3.1 El contenido y alcance del artículo 119 de la ley 769 de 2002

De acuerdo con el artículo 119 de la ley 769 de 2002 -ubicado por el legislador en el capítulo XIII de dicho conjunto normativo sobre procedimientos de control de tránsito- solo las autoridades de tránsito, dentro del territorio de su jurisdicción, podrán ordenar el cierre temporal de vías, la demarcación de zonas, la colocación o retiro de señales, o impedir, limitar o restringir el tránsito o estacionamiento de vehículos por determinadas vías o espacios públicos.

Cabe precisar al respecto que según el artículo 3 de la misma ley son autoridades de tránsito, en su orden, las siguientes:

i) El Ministerio de Transporte

ii) Los Gobernadores y los Alcaldes.

iii) Los organismos de tránsito de carácter departamental, municipal o distrital³⁷.

v) Los Inspectores de Policía, los Inspectores de Tránsito, Corregidores o quien haga sus veces en cada ente territorial.

vi) La Superintendencia General de Puertos y Transporte.

vii) Las fuerzas militares para cumplir exclusivamente lo dispuesto en el párrafo 5º del mismo artículo 3 en el que se señala que éstas podrán ejecutar la labor de regulación del tránsito, en aquellas áreas donde no haya presencia de autoridad de tránsito.

viii) Los agentes de Tránsito y Transporte.

Es decir que solamente serán dichas autoridades dentro del territorio de sus respectivas jurisdicciones³⁹ las que tendrán la posibilidad de ordenar el cierre temporal de vías, la demarcación de zonas, la colocación o retiro de señales, o impedir, limitar o restringir el tránsito o estacionamiento de vehículos por determinadas vías o espacios públicos. Medidas de policía destinadas al control del tránsito cuyo ejercicio debe entenderse lógicamente supeditado a los principios rectores que el mismo Código establece (art. 1 de la Ley 769 de 2002)⁴⁰ y a las sujeciones jerárquicas a las que las autoridades referidas se encuentren sometidas⁴¹.

Para el actor esta asignación de competencia por la ley a las autoridades de tránsito en lo que se refiere a los espacios públicos⁴² de los municipios comporta la vulneración de la competencia atribuida a los concejos municipales para reglamentar los usos del suelo (art. 313-7 C.P.) por cuanto considera que las autoridades de tránsito deben ser simples ejecutoras de los acuerdos que aquellos dicten al respecto y no pueden tener por tanto la posibilidad de ordenar, sin intervención de los respectivos concejos municipales, el cierre temporal o la restricción del tránsito o estacionamiento de vehículos en dichos espacios

públicos.

Así mismo para el demandante esa asignación por la ley de competencias a las autoridades de tránsito desconocería la competencia de los concejos municipales para determinar la estructura de la administración municipal y las funciones de sus dependencias (arts. 287 numeral 2° y 313-6 C.P) y en particular a quien corresponde la administración del espacio público, por cuanto bien puede suceder que en ejercicio de su autonomía el Concejo municipal de determinado municipio quiera asignar la administración del espacio público a dependencias diferentes a las de las autoridades de tránsito que es a las que se refiere la norma de la que hace parte la expresión acusada.

Por todo ello solicita la declaratoria de inexecutable de la expresión “o espacios públicos” contenida en el artículo 119 aludido.

4.3.2. Las medidas en materia de control de tránsito asignadas por el artículo 119 de la ley 769 de 2002 a las autoridades de tránsito competentes para actuar en cada municipio no comportan la reglamentación del uso del suelo

El artículo 313-7 de la Constitución atribuye a los concejos municipales la función de reglamentar los usos del suelo. Por su parte el artículo 315 superior encomienda a los alcaldes las funciones de cumplir y hacer cumplir en el respectivo municipio las normas constitucionales y legales, los decretos del Gobierno, las Ordenanzas, así como los Acuerdos del Concejo (numeral 1º), actuar como primera autoridad de policía del municipio (numeral 2º) y dirigir la acción administrativa en el municipio (numeral 3º).

Cabe precisar en este sentido que las medidas que adopte para el control del tránsito en los términos del artículo 119 de la ley 769 de 2002, directamente el Alcalde, o cualquiera de los demás servidores que de él dependen a los que la Ley 769 reconoce la calidad de autoridades de tránsito en el respectivo municipio, lógicamente estarán supeditadas al respeto de los usos del suelo que hayan sido fijados por los Concejos municipales en ejercicio de las competencias que les asigna la Constitución en este campo.

Las medidas que adopte la autoridad de tránsito aludida no tienen en efecto la virtualidad de modificar dichos usos, pues tal no es su finalidad ni alcance. Se trata simplemente de ordenar cierres temporales, efectuar demarcaciones, colocar o retirar señales de tránsito y

de impedir, limitar o restringir, el tránsito o estacionamiento de vehículos para efectos del control del tránsito.

La Corte constata que el actor asimila el ejercicio de las competencias aludidas con la reglamentación del uso del suelo, por lo que pretende que cada actuación concreta a que se ha hecho referencia sobre un espacio público diferente a las vías públicas deba ser autorizada por el Concejo Municipal.

Al respecto la Corporación señala que dado que una cosa es la reglamentación de los usos del suelo y otra el ejercicio de competencias por las autoridades locales en materia de control del tránsito⁴³ y que el ejercicio de estas últimas no puede implicar el cambio o el desconocimiento de la destinación que se haya fijado por los respectivos Concejos, mal puede considerarse que se este vulnerando en este caso el artículo 313-7 superior.

Téngase en cuenta que la autoridad de tránsito como toda autoridad administrativa actúa sujeta al principio de legalidad y que dicha autoridad cumple en esta caso bien sea una función o una actividad de policía que como ha precisado la Corte en ninguno de los dos casos “otorga competencia de reglamentación ni de regulación de la libertad”⁴⁴.

Así las cosas el cargo formulado contra el artículo 119 de la Ley 769 de 2002 por la supuesta vulneración del artículo 313-7 constitucional no está llamado a prosperar y así se señalará en la parte resolutive de esta sentencia.

4.3.3 La afirmación por la ley de la competencia exclusiva de las autoridades de tránsito para adoptar medidas de control del mismo en el ámbito de su respectiva jurisdicción es un desarrollo de la competencia atribuida al Congreso de la República por el artículo 150-25 para unificar las normas de policía de tránsito en todo el territorio de la República

Como ya se señaló el artículo 119 la Ley 769 de 2002 establece que solo las autoridades de tránsito competentes en cada jurisdicción -para el caso de los municipios, el Alcalde y actuando bajo su dependencia jerárquica el departamento administrativo, instituto, o secretaría, municipal o distrital de tránsito según el caso, la Policía Nacional en su cuerpo especializado de tránsito urbano, los agentes de tránsito y transporte-, podrán adoptar las medidas de control de tránsito que en el se señalan.

Al respecto la Corte constata que el Congreso de la República en ejercicio del poder de policía y de la competencia a él atribuida en el artículo 125-5 superior, determinó en dicho artículo a quienes correspondía ordenar el cierre temporal de vías, la demarcación de zonas, la colocación o retiro de señales, o impedir, limitar o restringir el tránsito o estacionamiento de vehículos por determinadas vías o espacios públicos.

Cabe recordar en efecto que es al Congreso de la República a quien corresponde la regulación de los derechos y libertades como titular, por regla general, del poder de policía⁴⁵ y que en este caso además la Constitución le atribuyó la competencia para unificar las normas sobre policía de tránsito en todo el territorio de la República.

Ahora bien, debe tenerse en cuenta que, como ya se señaló igualmente en los apartes preliminares de esta sentencia, el ejercicio de las competencias atribuidas a las entidades territoriales deben hacerse en el marco fijado por la Constitución y la ley y en este sentido en nada se pueden entender conculcada la competencia de los concejos municipales para determinar la estructura de la administración municipal y las funciones de sus dependencias, pues esta no está llamada a ejercerse por fuera de toda consideración de los lineamientos generales fijados por el legislador, que en este caso en ejercicio del poder de policía y de la competencia de unificación que le atribuye la Constitución (art 150-25 C.P.) determinó quien podía tomar las medidas de control a que se refiere el artículo 119 de la Ley 769 de 2002.

Así las cosas, la Corte concluye que la expresión acusada contenida en dicho artículo 119 no vulnera los artículos 287 numeral 2° y 313 numeral 6 de la Constitución- a que alude el demandante, por lo que el cargo planteado en este sentido tampoco está llamado a prosperar y así se señalará en la parte resolutive de esta sentencia.

VIII. 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,

R E S U E L V E

Primero.- Declarar EXEQUIBLES por los cargos formulados, las expresiones “cuya circulación

se hace por carriles exclusivos” contenidas en la definición de vehículo de transporte masivo que establece el artículo 2 de la Ley 769 de 2002

Segundo.- Declarar EXEQUIBLES por los cargos formulados, la expresiones “y con destinación exclusiva” contenidas en la definición de vía troncal que establece el artículo 2 de la Ley 769 de 2002

Tercero.- Declarar EXEQUIBLES por los cargos formulados, las expresiones “Los gobernadores y los alcaldes, las Asambleas Departamentales y los Concejos Municipales, no podrán, en ningún caso, dictar normas de tránsito de carácter permanente, que impliquen adiciones o modificaciones al código de tránsito”, contenidas en el primer inciso del párrafo 3° del artículo 6 de la Ley 769 de 2002

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

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERÍA

Magistrado

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

ÁLVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

Secretaria General

LA SUSCRITA SECRETARIA GENERAL

DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

HACE CONSTAR:

Que el H. Magistrado doctor MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA, no firma la presente sentencia por encontrarse en permiso debidamente autorizado por la Sala Plena.

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MENDEZ

Secretaria General

1 Se refiere concretamente al párrafo tercero del artículo 30 de la ley 105 de 1993.

2 Al respecto cabe recordar lo dicho por la Corte en la Sentencia C-265 de 2002 en la que se puso en evidencia dicha relación. Dijo la Corporación “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 dañe.

“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.

“Dada su enorme importancia para la calidad de vida, en especial en los centros urbanos, se ha considerado elevarlo a rango constitucional. (Gaceta Constitucional N°58 pag. 7) ”. Sentencia C-265 de 2002 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

3 Corte Constitucional. Sentencia C-346 de 1997. Antonio Barrera Carbonell.

4 Al respecto cabe recordar lo dicho en las sentencias T-518/92 M.P. José Gregorio Hernández Galindo. y C- 265/02 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. En ellas se recordó - haciendo referencia esencialmente al artículo 5º de la Ley 9ª de 1989 - que componen el espacio público los siguientes elementos:

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-.

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.

5 Ver las sentencias SU-360 de 1999 M.P. Alejandro Martínez Caballero, SU-601A de 1999

M.P. Vladimiro Naranjo Mesa y C-265/02 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

6 Corte Constitucional. Sentencia T-551 de 1992.

7 Marienhoff, Garrido Falla, Sayagués Lazo y García de Enterría. "Sobre la imprescriptibilidad del dominio público." En Revista de la Administración Pública No 13. Tomado de Gustavo Penagos, Derecho Administrativo. Parte Especial. Librería el Profesional. 1995.

8 Corte Constitucional. Sentencia. T- 288 de 1995. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

9 Citando a Zamboni. Ver sentencia Corte Suprema de Justicia. Sala constitucional. Sentencia de mayo 5 de 1981. M.P. Jorge Velez García.

10 Sentencia SU 360/99 M.P. Alejandro Martínez Caballero

11 Sentencia C-265/01 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

12 Ver. Sentencia SU 360/99 M.P. Alejandro Martínez Caballero.

13 Sentencia Corte Constitucional C-535/96. M P. Alejandro Martínez caballero

14 Ver, entre otras, las sentencias C-478/92, C-517 de 1992, C-004 de 1993, C-534 de 1996 y C-535 de 1996

15 Sentencia C-643/99 M.P. Alejandro Martínez Caballero

16 Ver Sentencia C-366/00 M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

17 Sentencia C-004 de 1993. MP Ciro Angarita Barón. Consideración de la Corte C-2-c. En el mismo sentido ver ,entre otras, las sentencias C-004/93, C-534/96, C-535/96, C-643/99

18 Sentencia Corte Constitucional C -478/92. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz. Ver en este sentido igualmente las sentencias C-126/93 M.P. Antonio Barrera Carbonell, C-643/99 M.P. Alejandro Martínez Caballero.,

19 En la sentencia C-579-01, M.P. Eduardo Montealegre Lynett, la Corte Constitucional señaló que "El equilibrio entre la unidad y la autonomía se logra mediante un sistema de limitaciones recíprocas: la autonomía, por una parte, se encuentra limitada en primera

instancia por el principio de unidad, en virtud del cual, debe existir una uniformidad legislativa en todo lo que tenga que ver con el interés general nacional, puesto que la naturaleza del Estado unitario presume la centralización política, que exige unidad en todos los ramos de la legislación y en las decisiones de política que tengan vigencia para todo el territorio nacional, así como una administración de justicia común. La unidad, a su vez, se encuentra limitada por el núcleo esencial de la autonomía territorial. Esta supone la capacidad de gestionar los intereses propios; es decir, la potestad de expedir una regulación particular para lo específico de cada localidad, dentro de los parámetros de un orden unificado por la ley general. En ese sentido, la autonomía no equivale a autarquía ni a soberanía de las entidades territoriales: debe entenderse como la concordancia de la actividad de éstas con un género superior, que no rompe el modelo del Estado unitario. De esta manera, de la regla de limitaciones recíprocas se desprende una sub-regla, en el sentido de que la autonomía constitucionalmente reconocida implica, para los entes territoriales, la facultad de gestionar sus asuntos propios; es decir, aquellos que solo a ellos atañen. Ello implica, en consonancia con los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad que deberán gobernar el ejercicio de las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales, que todo lo que tenga que ver con asuntos que rebasan el ámbito meramente local o regional, deberá ser regulado por una ley de la República. En consecuencia, la autonomía territorial tiene límites en lo que toca con los intereses nacionales.

20 Sentencia C-1187 de 2000, M.P. Fabio Morón Díaz. En la misma oportunidad agregó la Corte: “La autonomía de que gozan las entidades territoriales, debe desarrollarse dentro de los marcos señalados en la C.P. y con plena observancia de las condiciones que establezca la ley, como corresponde a un Estado Social de Derecho constituido en forma de República Unitaria, es decir, no se trata de una autonomía en términos absolutos sino por el contrario de carácter relativo. De todo lo anterior, se concluye que si bien en principio, la Constitución de 1991, estructuró la autonomía de las entidades territoriales dentro del modelo moderno de la descentralización, en ningún momento se alejó del concepto de unidad que armoniza los intereses nacionales con los de las entidades territoriales, cuyas competencias se hallan limitadas por las regulaciones de orden constitucional y legal”.

21 Sentencia C-1258/01 M.P. Jaime Córdoba Triviño A.V. de los Magistrados Jaime Araujo Rentería; Alfredo Beltrán Sierra; y Álvaro Tafur Galvis.

22 Ver al respecto, entre otras, las sentencias C-478/92 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz, C-517/92 M.P. Ciro Angarita Barón, C-539/95 M.P. Antonio Barrera Carbonell. y C-066/99 M.P. Fabio Morón Díaz y Alfredo Beltrán Sierra.

23 Ver al respecto la Sentencia C-517/92 M.P. Ciro Angarita Barón.

24 Ibidem Sentencia C-517/92 M.P. Ciro Angarita Barón.

25 Ver al respecto la Sentencia C-066/99 M.P. Fabio Morón Díaz y Alfredo Beltrán Sierra. Sentencia en la que se declaró la inexecutable del artículo 86 de la Ley 336 de 1996 disponía que el Ministerio de Transporte “constituirá la Autoridad Unica de transporte para la Administración del Sistema de Transporte Masivo de acuerdo con los criterios de coordinación institucional y la articulación de los diferentes modos de transporte”. La Corte, en el examen de constitucionalidad de esta norma, recordó que el artículo 300, numeral 2 de la Carta Política, entre otras funciones asigna a las Asambleas Departamentales la de expedir disposiciones relacionadas con “el transporte”, lo que significa, entonces, que no puede ser el Ministerio de Transporte la autoridad “única” de que hablaba la norma impugnada, razón por la cual fue declarada inexecutable.

26 Sentencia C-539/95 M.P. Antonio Barrera Carbonell

27 Ver Sentencia T-518 de 1992. José Gregorio Hernández Galindo.

28 Sentencia C-1043 de 2000 M.P. Álvaro Tafur Galvis. En dicha sentencia el magistrado ponente salvó parcialmente el voto y expuso los siguientes argumentos “ Resulta pertinente precisar que el uso del suelo es de aquellas competencias atribuidas por la Constitución Política a distintos niveles territoriales: Estado y municipio. En el primer caso por intermedio del órgano legislativo (Art. 334 C.P.) y en el segundo a cargo de los Concejos Municipales (numeral 7 del artículo 313.); de ahí que solo una ley orgánica pueda establecer reglas capaces de garantizar que los dos entes competentes ejecutarán su gestión acorde con los principios constitucionales de coordinación, concurrencia y subsidiariedad (Art. 288 C.P.), también es a una ley de este tipo a la que corresponde reglamentar lo relacionado con la elaboración de los instrumentos de planificación y disponer mecanismos que armonicen los planes estatales con los regionales (Art. 341) de tal manera que los dos entes territoriales ejerzan su competencia. Porque solo a una ley orgánica puede confiársele el establecimiento

de pautas y principios que garanticen, en todos los estamentos de la sociedad la ejecución de planes o programas acordes con el bien común, sin desconocer la realidad de las regiones que los habrán de poner en práctica.

(...)

En consecuencia, la facultad que la Constitución Política otorga al Estado para intervenir en el uso del suelo, orientada al cumplimiento de objetivos económicos, deberá desarrollarse e imponerse a través del Plan Nacional de Desarrollo y sus principios y directrices corresponde establecerlos al Congreso Nacional a través de la Ley Orgánica del Plan, porque -como ya se expresó-, solo una ley orgánica es constitucionalmente idónea para desarrollar reglas capaces de hacer realidad los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad necesarios para que, en la elaboración de los planes a cargo de los Concejos Municipales (Arts. 80 y 339 C.P.) dirigidos a ejecutar sus facultades constitucionales de gestión ambiental (Arts. 311, N° 7 Art. 313, Art. 32 Ley Orgánica del Plan) como son: la protección del espacio público, la participación en la plusvalía urbana (Art. 82 C.P.), la prestación de los servicios públicos, la construcción de las obras que demande el progreso local, el ordenamiento de su territorio, la promoción de la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes (Art. 311 C.P.) y la reglamentación del uso del suelo (N° 7 del Art. 313 C.P.), se logre coherencia y articulación con las asignadas por el ordenamiento constitucional a otras entidades territoriales de distinto nivel .

Como puede deducirse de las motivaciones expuestas, al no haberse retirado del ordenamiento jurídico disposiciones como las controvertidas, las cuales, con el propósito de integrar los inmuebles que comparten elementos estructurales y arquitectónicos al entorno urbano, hacen caso omiso de las disposiciones constitucionales que imponen la planificación de los recursos naturales, a todas las entidades públicas, de nada servirá que algunas entidades planifiquen mediante la expedición de planes de ordenamiento el desarrollo de su territorio -Arts. 80, 82 311 y 313 C.P.-, porque, el Congreso Nacional, cuando lo estime conveniente, sin respetar la reserva de ley orgánica ni lo previsto al respecto en el Plan Nacional de Desarrollo, seguirá interviniendo, sin ningún miramiento, en el elemento esencial de la planificación urbana: el uso del suelo.

De otra parte, no resulta comprensible que se hubiese retirado del ordenamiento jurídico el

artículo 7° de la Ley 388 de 1997 que decía “a la Nación le compete la política general de ordenamiento territorial en los asuntos de interés nacional (..) localización de formas generales de uso de la tierra () lineamientos del proceso de urbanización y el sistema de ciudades (..), porque, en aquella oportunidad -C-795/200- se consideró que el Congreso Nacional a través de una ley ordinaria trató asuntos que corresponde decidir a la legislación orgánica territorial, mientras que la reglamentación del uso del uso de la cual se ocupa una ley ordinaria, como la Ley 428 de 1998 en los artículos 1°, 6, 7, 8 y 9, sí se encuentran acordes con la Constitución Política”.

29 Ver la Sentencia C-795/2000 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

30 El actor acusa específicamente en efecto las expresiones “cuya circulación se hace por carriles exclusivos” y “y con destinación exclusiva”.

31 “por la cual se dictan disposiciones básicas sobre el transporte, se redistribuyen competencias y recursos entre la Nación y las entidades territoriales, se reglamenta la planeación en el sector transporte y se dictan otras disposiciones.”

32 Esta definición aparece en el artículo 3° de la ley 105 de 1993, concordante con lo dispuesto en los artículos 1° y 5° de la ley 336 de 1996.

33 En el artículo 2 de la Ley 769 de 2002 se define en efecto la vía peatonal como aquellas zonas destinadas para el tránsito exclusivo de peatones

34 ARTÍCULO 30. DEL CONTRATO DE CONCESIÓN. La Nación, los departamentos, los distritos y los municipios, en sus respectivos perímetros, podrán en forma individual o combinada o a través de sus entidades descentralizadas del sector de transporte, otorgar concesiones a particulares para la construcción, rehabilitación y conservación de proyectos de infraestructura vial.

Para la recuperación de la inversión, la Nación, los departamentos, los distritos y los municipios podrán establecer peajes y/o valorización. El procedimiento para causar y distribuir la valorización, y la fijación de peajes se regula por las normas sobre la materia. La fórmula para la recuperación de la inversión quedará establecida en el contrato y será de obligatorio cumplimiento para las partes.

La variación de estas reglas sin el consentimiento del concesionario, implicará responsabilidad civil para la entidad quien a su vez, podrá repetir contra el funcionario responsable.

En los contratos que por concesión celebre el Instituto Nacional de Vías, se podrán incluir los accesos viales que hacen parte de la infraestructura distrital o municipal de transporte.

35 Artículo 32 -4 de la Ley 80 de 1993 Son contratos de concesión los que celebran las entidades estatales con el objeto de otorgar a una persona llamada concesionario la prestación, operación, explotación, organización o gestión, total o parcial, de un servicio público, o la construcción, explotación o conservación total o parcial, de una obra o bien destinados al servicio o uso público, así como todas aquellas actividades necesarias para la adecuada prestación o funcionamiento de la obra o servicio por cuenta y riesgo del concesionario y bajo la vigilancia y control de la entidad concedente, a cambio de una remuneración que puede consistir en derechos, tarifas, tasas, valorización, o en la participación que se le otorgue en la explotación del bien, o en una suma periódica, única o porcentual y, en general, en cualquier otra modalidad de contraprestación que las partes acuerden.

36 Así el acuerdo 06 de 1998 por el cual adoptó el Concejo Distrital “el plan de desarrollo económico, social y de obras públicas de Santa Fe de Bogotá” previó vías de uso exclusivo para buses, habilitación de corredores ferreos, adecuación de rutas alimentadoras. Así mismo el Decreto 619 de 2000 por el cual se adoptó el Plan de Ordenamiento Territorial para Santa Fe de Bogotá, Distrito Capital, señaló en el artículo 105 dentro de las políticas de vialidad y transporte la puesta en marcha del Sistema Integrado de Transporte Masivo, conformado por el Sistema Metro Línea 1, el Sistema de Transporte Masivo por Corredores Preferenciales (Troncales) y el Sistema de Ciclorrutas.

El Acuerdo 4 de 1999 autorizó por su parte al Alcalde Mayor para la Constitución de la empresa Transmilenio encargada de la gestión, organización y planeación del servicio de transporte público masivo urbano de pasajeros en el Distrito Capital y su área de influencia, bajo la modalidad de transporte terrestre automotor, en las condiciones que señalen las normas vigentes, las autoridades competentes y sus propios estatutos.

En el caso del Metro de Medellín y del Valle de Aburrá, mediante Acuerdo 031 de 1977 el

Concejo de Medellín autorizó la construcción del metro y la participación del municipio en el proyecto, mientras que a través de la Ordenanza 042 de 1977 se facultó al Gobernador para idéntico propósito en relación con el Departamento de Antioquia.

La administración municipal, mediante el Decreto 800 de 1989, integró el metro al “Sistema Integrado de Transporte - SIT” destinado a garantizar una eficiente movilidad de todos los habitantes. Dicho sistema, se encuentra clasificado por el Plan de Ordenamiento Territorial de la ciudad de Medellín, adoptado mediante el Acuerdo Municipal 062 de Diciembre 30 de 1.999, dentro del suelo de uso urbano y dependiendo del sector de la ciudad dentro del denominado suelo de expansión urbana.

En el Plan de Desarrollo 2001-2003, adoptado mediante el Acuerdo 012 de 2001, se estableció además como proyecto complementario al Metro, el Sistema de Transporte Masivo de Mediana Capacidad. En dicho plan se insiste en “la integración del resto de rutas con orden, disciplina en el uso de carriles y paraderos obligatorios, mejorando el espaciamiento y las normas de seguridad a bajo costo e integrándolos logística y tarifariamente”

37 Artículo 6 Organismos de tránsito. Serán organismos de tránsito en su respectiva jurisdicción:

- a) Los departamentos administrativos, institutos distritales y/o municipales de tránsito;
- b) Los designados por la autoridad local única y exclusivamente en los municipios donde no hay autoridad de tránsito;
- c) Las secretarías municipales de tránsito dentro del área urbana de su respectivo municipio y los corregimientos;
- d) Las secretarías distritales de tránsito dentro del área urbana de los distritos especiales;
- e) Las secretarías departamentales de tránsito o el organismo designado por la autoridad, única y exclusivamente en los municipios donde no haya autoridad de tránsito.

38 El parágrafo 4 de la misma norma precisa que la facultad de autoridad de tránsito otorgada a los cuerpos especializados de la Policía Nacional se ejercerá como una

competencia a prevención.

39 Así en las vías nacionales serán las autoridades nacionales las que podrán intervenir, en las departamentales y municipales las autoridades y organismos correspondientes según se trate de vías departamentales o municipales.

40 ARTÍCULO 1o. AMBITO DE APLICACIÓN Y PRINCIPIOS. Las normas del presente Código rigen en todo el territorio nacional y regulan la circulación de los peatones, usuarios, pasajeros, conductores, motociclistas, ciclistas, agentes de tránsito, y vehículos por las vías públicas o privadas que están abiertas al público, o en las vías privadas, que internamente circulen vehículos; así como la actuación y procedimientos de las autoridades de tránsito.

En desarrollo de lo dispuesto por el artículo 24 de la Constitución Política, todo colombiano tiene derecho a circular libremente por el territorio nacional, pero está sujeto a la intervención y reglamentación de las autoridades para garantía de la seguridad y comodidad de los habitantes, especialmente de los peatones y de los discapacitados físicos y mentales, para la preservación de un ambiente sano y la protección del uso común del espacio público.

Le corresponde al Ministerio de Transporte como autoridad suprema de tránsito definir, orientar, vigilar e inspeccionar la ejecución de la política nacional en materia de tránsito.

Las autoridades de tránsito promoverán la difusión y el conocimiento de las disposiciones contenidas en este código.

Los principios rectores de este código son: seguridad de los usuarios, calidad, oportunidad, cubrimiento, libertad de acceso, plena identificación, libre circulación, educación y descentralización.

41 La actuación de los agentes de tránsito y transporte habrán de entenderse en este sentido sometidas a las directrices de sus superiores y de los organismos locales de tránsito, a su vez sometidos a la primera autoridad de tránsito del municipio a saber el Alcalde.

42 Cabe recordar que las vías son espacio público por lo que ha de entenderse que el actor se refiere a los demás componentes de dicho espacio a saber i) las demás áreas requeridas para la circulación tanto peatonal como vehicular como por ejemplo, plazas puentes y

caminos , ii) Las áreas para la recreación pública, activa o pasiva, -entiéndase estadios, parques y zonas verdes, por ejemplo-, iii) Las franjas de retiro de las edificaciones sobre las vías, - es decir andenes o demás espacios peatonales-, iv) Las fuentes agua, y las vías fluviales que no son objeto de dominio privado. v) 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, vi) 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., vii) Los elementos naturales del entorno de la ciudad. Y viii) 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.

43 Para ubicar tanto la competencia de los concejos municipales en materia de determinación del uso del suelo como la de los Alcaldes y de los cuerpos de policía en materia de control del tránsito, cabe recordar lo dicho por la Corte cuando diferenció los conceptos de poder, función y actividad de policía. Dijo la Corte en la Sentencia C-024/94 lo siguiente: “Herederas de la filosofía liberal, la Constitución de 1991 establece que la regulación de los derechos y las libertades está en cabeza del Congreso mientras que el mantenimiento del orden público es responsabilidad y está bajo la unidad de mando del Presidente de la República. Esto significa que en general en tiempos de normalidad constitucional sólo el Congreso de la República puede establecer límites y regulaciones a las libertades y derechos. La regla ordinaria es entonces que sólo el Congreso ejerce el poder de policía pues únicamente este órgano estatal puede, dentro del marco de los principios y valores consagrados por la Constitución, regular y limitar los derechos y libertades. Ello no es sorprendente como quiera que el órgano legislativo ha sido tradicionalmente concebido como el foro en el que tiene representación la sociedad civil, lo que le confiere mayor legitimidad a sus decisiones.

Esta afirmación, tiene sin embargo dos matices:

Primero, la Constitución no establece una reserva legislativa frente a todos los derechos constitucionales ni frente a todos los aspectos relacionados con la regulación de los derechos. Esto significa que existen ámbitos de los derechos constitucionales en los cuáles algunas autoridades administrativas pueden ejercer un poder de policía subsidiario. Así,

según la constitución, a las asambleas departamentales mediante ordenanzas les corresponde “dictar normas de policía en todo aquello que no sea materia de disposición legal” -art. 300.8-, con lo cual se les confirió poder de policía subsidiario. A los concejos municipales también se les confirió un cierto poder de policía para materias específicas, como la regulación del uso del suelo (CP art. 313 ord 7º) y el control, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural del municipio (CP art. 313 ord 9º). Igualmente, en ejercicio de la potestad reglamentaria, el Presidente de la República puede por decreto desarrollar la ley, sin excederla ni desconocerla, de conformidad con el artículo 189 numeral 11 de la Constitución.

En consecuencia sólo la ley, y en subsidio el reglamento -entendido como acto administrativo de contenido general-, ostentan el poder de policía. Sin embargo, precisa la Corte, el poder de policía que pueden ejercer subsidiariamente el Presidente y las Asambleas no puede invadir esferas en las cuáles la Constitución haya establecido una reserva legal, por lo cual un gran número de derechos y libertades sólo pueden ser reglamentados por el Congreso, lo cual deriva de la naturaleza misma del Estado colombiano como república unitaria (CP Art.1º). Así las cosas, en la Carta de 1991 ya no es de recibo la tesis de la competencia subsidiaria del reglamento para limitar la libertad allí donde la ley no lo ha hecho y existe reserva legal, la cual había sido sostenida bajo el antiguo régimen por el Consejo de Estado (C.E. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección I. Sentencia dic. 13 de 1979.) y la Corte Suprema de Justicia (C.S.J. Sentencia de enero 27 de 1977).

Segundo, en períodos de excepción constitucional, el Presidente de la República, con la firma de todos los ministros, profiere decretos con fuerza de ley, mediante los cuales comparte con el Congreso la facultad de limitar algunas libertades. Pero aun allí el constituyente, desconfiado con razón de la discrecionalidad del gobernante, estableció que las facultades de excepción se rigen por una ley estatutaria de estados de excepción -art. 152 literal e)-.

La función de policía a nivel nacional es exclusiva del Presidente de la República, según el artículo 189.4 superior, estándole entonces vedado al Congreso ejercer este tipo de competencias. Igualmente, a nivel de las entidades territoriales, los cuerpos colegiados carecen de la función de policía, mientras que las autoridades ejecutivas unipersonales sí gozan de ella. Así, los gobernadores -art. 303- y los alcaldes -315.2-, ejercen la función de policía.

La Corte observa de paso que respecto de la función de policía debe tenerse presente por parte de estas autoridades el artículo 84 de la Constitución, que dice: “Cuando un derecho o una actividad hayan sido reglamentados de manera general, las autoridades públicas no podrán establecer permisos, licencias o requisitos adicionales para su ejercicio”. Esta norma, pregonada en principio como reacción ante la denominada tramitología resultante del intervencionismo de Estado, adquiere en realidad toda su dimensión humanista en materia de regulación de la libertad. En este orden de ideas, si bien es atribución de las primeras autoridades políticas del nivel nacional, seccional y local ejercer la función de policía, deben hacerlo en el marco del artículo 84 superior, de suerte que pueden concretar la ley o el reglamento mas no les es dable establecer nuevos condicionantes a los derechos, libertades y garantías de protección.

Y en cuanto a la actividad de policía, como en el caso anterior, los cuerpos colegiados de la nación, departamentos y municipios carecen de esta atribución material. Es apenas lógico. Son las primeras autoridades políticas quienes la ejercen, pero por un fundamento constitucional parcialmente diferente, así: el Presidente de la República -art. 189.3-, los gobernadores -arts. 303 y 296- y los alcaldes -art. 31f2 y 296-.

En síntesis, tanto la función de policía como la actividad de policía son monopolio del órgano unipersonal y primera autoridad política de las respectivas entidades territoriales, existiendo al efecto una unidad de mando en cabeza del Presidente de la República, cuyo poder sobre gobernadores y alcaldes, en sus calidades de agentes del Estado, así como de aquéllos sobre éstos, tiene una clara consagración constitucional (CP Art. 296).” Sentencia C-024/96 M.P. Alejandro Martínez Caballero.

44 La jurisprudencia constitucional siguiendo la doctrina y la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia ha explicado que:

“a) El poder de policía es normativo: legal o reglamentario. Corresponde a la facultad legítima de regulación de la libertad. En sentido material es de carácter general e impersonal. Conforme al régimen del estado de derecho es, además, preexistente.

b) La función de policía es reglada y se halla supeditada al poder de policía. Supone el ejercicio de competencias concretas asignadas por éste a las autoridades administrativas de policía. Más repárese en que dicha función no otorga competencia de reglamentación ni de

regulación de la libertad.

c) La actividad de policía, asignada a los cuerpos uniformados, es estrictamente material y no jurídica, corresponde a la competencia de ejercicio reglado de la fuerza, y está necesariamente subordinada al poder y la función de policía. Por lo tanto, tampoco es reglamentaria ni menos reguladora de la libertad (Vid. Corte Suprema de Justicia. Sentencia de abril 21 de 1982. Magistrado Ponente: Manuel Gaona Cruz) Ver la Sentencia C-024/94 M.P. Alejandro Martínez Caballero. Ver igualmente la Sentencia C-492/02 M.P. Jaime Córdoba Triviño

45 Sentencia C- 024/94 M.P. Alejandro Martínez Caballero. Ver los apartes citados en las notas 43 y 44 precedentes.