



**CORTE CONSTITUCIONAL
DE COLOMBIA**

COMUNICADO No. 28

Julio 7 de 2016

LA CORTE DETERMINÓ QUE AUNQUE LA DEFINICIÓN LEGAL DEL MATRIMONIO CONTENIDA EN EL ART. 113 DEL CÓDIGO CIVIL CONTIENE ELEMENTOS DEFINITORIOS Y ESTRUCTURALES DEL DERECHO FUNDAMENTAL A "CONTRAER MATRIMONIO" CUYA REGULACIÓN LE CORRESPONDE AL LEGISLADOR CIVIL (ART. 42 C.Po.), NO DEBÍA SER OBJETO DE LEY ESTATUTARIA PUESTO QUE AL MOMENTO DE EXPEDIRSE EL CITADO ARTÍCULO, NO ESTABA PREVISTA EN LA CONSTITUCIÓN ESTA RESERVA PROCEDIMENTAL

I. EXPEDIENTE D-11153 - SENTENCIA C-358/16 (Julio 7)
M.P. María Victoria Calle Correa

1. Normas acusadas

CÓDIGO CIVIL: art. 113 (definición de matrimonio), 115 (constitución y perfección del matrimonio), 116 (capacidad para contraer matrimonio), 117, 118, 120, 121, 122, 123, 124, 125, (matrimonio de personas menores de edad, permiso, consecuencias de contraer matrimonio sin este consentimiento), 136 (matrimonio en inminente peligro de muerte), 138 (consentimiento), 140, 141, 144, 145, 146, 147, 148, 149, 150, 151 (nulidad del matrimonio), 152, 154, 156, 157, 158, 159, 160, 161, 162, 163, 164 (divorcio), 165, 166, 167, 168 (separación de cuerpos), 169 170 171, 172 (segundo matrimonio), 176, 177, 178, 179, 180, 181, 194 (obligaciones y derechos entre los cónyuges), 197, 198, 199, 200, 201, 203, 205, 206, 207 (separación de bienes).

2. Decisión

Declarar **EXEQUIBLE**, por los cargos analizados en la presente sentencia, el artículo 113 del Código Civil e **INHIBIRSE** de emitir un pronunciamiento de fondo en relación con los artículos 114, 115, 116, 117, 118, 119, 120, 121, 122, 123, 124, 125, 136, 138, 140, 141, 142, 144, 145, 146, 147, 148, 149, 150, 151, 152, 154, 156, 157, 158, 159, 160, 161, 162, 163, 164, 165, 166, 167, 168, 169 170 171, 172, 176, 177, 178, 179, 180, 181, 194, 197, 198, 199, 200, 203, 205, 206, 207 del Código Civil; 13, 14, 17 y 18 de la Ley 57 de 1887; 5 de la Ley 28 de 1932; 1º de la Ley 266 de 1938: 2, 3, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13 y 16 del decreto 2820 de 1974; 7, 8, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20 y 21 de la Ley 1ª de 1976; 1, 2, 3, 6, 7 y 8 del Decreto 2668 de 1988; 1º de la Ley 57 de 1990; 1, 3, 4, 5, 6, 10 y 11 de la Ley 25 de 1992 y el artículo 34 de la Ley 962 de 2005, por ineptitud sustantiva de la demanda.

3. Síntesis de los fundamentos

La Corte debía resolver en esta oportunidad, si el legislador desconoce la reserva constitucional de ley estatutaria (art. 152 C.Po.), al no haber tramitado según las reglas propias del procedimiento legislativo de esta categoría de leyes, la institución del matrimonio que, a juicio del demandante, es un derecho de carácter fundamental (art. 42 C.Po.). De manera previa, la corporación encontró que el pronunciamiento debía limitarse al artículo 113 del Código Civil, que define el contrato matrimonial, toda vez que respecto de los demás artículos demandados no se cumplía con la carga requerida para sustentar las razones por las cuales cada uno de estas normas ordinarias cuestionadas requerían del trámite de una ley estatutaria, por lo cual, la Corte se inhibió de emitir un pronunciamiento de fondo en relación con estas disposiciones.

El análisis de constitucionalidad partió del reconocimiento constitucional del carácter fundamental de la institución jurídica del matrimonio, con la precisión acerca de que el derecho es a "contraer matrimonio" y no a la figura del matrimonio en sí misma considerada. Es decir,

según lo que ha determinado la jurisprudencia (sentencia C-507/04), existe un derecho constitucional fundamental a contraer matrimonio, como una opción para conformar una familia, pero no un derecho fundamental al matrimonio en un sentido amplio y general. De igual modo, de conformidad con el artículo 42 superior, reafirmó que la regulación del matrimonio le compete al *legislador civil*, en desarrollo del principio democrático, salvo sus elementos constitucionales derivados de la misma Carta Política o del bloque de constitucionalidad, que no pueden ser modificados por el Congreso. Así por ejemplo, la igual protección del matrimonio debe darse sin importar el sexo, la orientación sexual de las personas y con respeto a su dignidad.

En cuanto al artículo 113 del Código Civil, que se ocupa de definir el matrimonio y de establecer de manera determinante qué personas pueden celebrarlo, la Corte señaló que era evidente que la norma regula elementos definitorios y estructurales del derecho fundamental a "contraer matrimonio" reconocido en el orden constitucional vigente. Por tanto este tipo de disposición hoy, bajo la vigencia de Constitución de 1991 debe ser objeto de regulación mediante ley estatutaria. Sin embargo, de acuerdo con la regla según la cual, la validez procesal constitucional de los actos normativos se debe analizar de acuerdo con la reglas vigentes al momento de expedición del acto concluyó, estableció que no era posible exigir que el artículo 113 del Código Civil, norma expedida más de un siglo antes que la Constitución de 1991, cumpliera las nuevas exigencias de procedimiento legislativo que esta Carta Política prescribe a propósito de las leyes estatutarias. Por consiguiente, no le era aplicable el trámite establecido para las leyes estatutarias, de modo que el artículo 113 fue declarado exequible, frente al cargo analizado.

EL NUEVO ESQUEMA REGULATORIO DE CONCESIÓN DE ESPACIOS DE TELEVISIÓN EN EL CANAL UNO, POR PARTE DE LA ANTV, NO DESCONOCE LOS ARTÍCULOS 75 Y 20 DE LA CARTA POLÍTICA, QUE CONSAGRAN LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES EN EL ACCESO AL USO DEL ESPECTRO ELECTROMAGNÉTICO, EL PLURALISMO INFORMATIVO Y LA COMPETENCIA

II. EXPEDIENTE D-10941 - SENTENCIA C-359/16 (Julio 7)
M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez

1. Norma acusada

LEY 1753 DE 2015
(Junio 9)

Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018. Todos por un nuevo país

ARTÍCULO 41. CONCESIONES DE ESPACIOS DE TELEVISIÓN EN EL CANAL NACIONAL DE OPERACIÓN PÚBLICA. La Autoridad Nacional de Televisión (ANTV) podrá otorgar los espacios de televisión del canal nacional de operación pública, Canal Uno, garantizando el derecho a la información, a la igualdad en el acceso y uso del espectro y al pluralismo informativo en los procesos de selección objetiva que adelante para otorgar la(s) concesión(es), siempre y cuando este o sus socios no tengan participación accionaria en los canales privados de televisión abierta nacional o local. **La ANTV determinará el número de concesionarios y condiciones de los contratos, de acuerdo con los estudios técnicos y de mercado que se realicen para estos efectos.**

La autorización prevista en el presente artículo para la(s) concesión(es) de espacios de televisión de Canal Uno no se homologa a la operación de un canal de operación privada nacional, toda vez que no hay lugar a una asignación de espectro radioeléctrico, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 35 de la Ley 182 de 1995. En consecuencia, el operador encargado de la emisión y transmisión del Canal Uno, seguirá siendo el operador público nacional RTVC, o quien haga sus veces.

PARÁGRAFO. Sin perjuicio de lo establecido en el literal g) del artículo 50 de la Ley 182 de 1995, la Autoridad Nacional de Televisión, a la hora de definir el valor de la concesión de espacios de programación del canal nacional de operación pública, Canal Uno, tendrá en cuenta los criterios:

a) Remuneración eficiente de los costos de inversión, operación y mantenimiento de las funciones de emisión y transmisión en cabeza del operador nacional de televisión pública o quien haga sus veces, así como el reconocimiento de las inversiones asociadas con el despliegue de la televisión digital terrestre de operación pública.

b) El mercado de pauta publicitaria, el nivel de competencia, la población cubierta, el ingreso per cápita, la audiencia potencial y los costos de oportunidad de la red, incluyendo el espectro radioeléctrico.

ARTÍCULO 267. VIGENCIAS Y DEROGATORIAS. La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Se deroga expresamente el artículo 121 de la Ley 812 de 2003; los artículos 21, 120 y 121 de la Ley 1151 de 2007; los artículos 9o, 17, 31, 53, 54, 55, 58, 65, 66, 67, 68, 70, 71, 72, 76, 77, 79, 80, 81, 82, 83, 89, 93, 94, 95, 97, 109, 117, 119, 124, 128, 129, 150, 167, 172, 176, 182, 185, 186, 189, 199, 202, 205, 209, 217, 225, 226, el párrafo del artículo 91, y párrafos 1o y 2o del artículo 261 de la Ley 1450 de 2011.

Con el fin de dar continuidad a los planes, programas y proyectos de mediano y largo plazo, los artículos de las Leyes 812 de 2003, 1151 de 2007 y 1450 de 2011 no derogados expresamente en el inciso anterior o por otras leyes continuarán vigentes hasta que sean derogados o modificados por norma posterior.

Se deroga en especial el párrafo del artículo 88 de la Ley 99 de 1993; el numeral 6 del artículo 2o de la Ley 310 de 1996; **el inciso 7o del artículo 13 de la Ley 335 de 1996**; el numeral 5 del artículo 2o de la Ley 549 de 1999; el artículo 85 de la Ley 617 de 2000; el párrafo del artículo 13 del Decreto ley 254 de 2000; **literales a)** y c) **del párrafo 1o del artículo 2o de la Ley 680 de 2001**; los párrafos 1o y 2o del artículo 17 de la Ley 769 de 2002; los artículos 18 de la Ley 1122 de 2007; el inciso 1o del artículo 58 de la Ley 1341 de 2009; el artículo 82 de la Ley 1306 de 2009; el numeral 16-7 del artículo 16, el párrafo transitorio del artículo 112 de la Ley 1438 de 2011; el artículo 1o del Decreto ley 4185 de 2011; el artículo 178 del Decreto ley 019 de 2012; el numeral 2 del artículo 9o y el numeral 1o del artículo 10 de la Ley 1530 de 2012; los artículos 1o, 2o, 3o y 4o de la Ley 1547 de 2012 y el artículo 10 de la Ley 1709 de 2014.

2. Decisión

Primero.- Declarar **EXEQUIBLE**, por los cargos analizados, el artículo 267 de la Ley 1753 de 2015, en los que se refiere a las derogatorias del inciso séptimo del artículo 13 de la Ley 335 de 1996 y del literal a) del párrafo 1º del artículo 2º de la ley 680 de 2001.

Segundo.- Declarar **EXEQUIBLES**, por los cargos analizados, las expresiones "*La ANTV determinará el número de concesionarios y condiciones de los contratos, de acuerdo con los estudios técnicos y de mercado que se realicen para estos efectos*" y "*la (s) concesión (es)*", previstas en el artículo 41 de la Ley 1753 de 2015.

3. Síntesis de los fundamentos

En el presente caso, le correspondió a la Corte establecer, si las disposiciones demandadas de los artículos 41 y 267 de la Ley 1753 de 2015, por virtud de las cuales se otorga a la Autoridad Nacional de Televisión, ANTV, la facultad para determinar el número de concesionarios de los espacios de televisión del Canal Uno y se derogan los límites porcentuales de participación anteriormente exigibles en el ordenamiento jurídico, vacían o no la competencia del legislador para limitar la libertad económica, en los términos dispuestos en el artículo 333 de la Constitución. Al mismo tiempo, si al no existir una fórmula de participación de los concesionarios de espacios televisivos en dicho Canal, se desconocen los artículos 75 y 20 de la Carta Política, que consagran la igualdad de oportunidades en el acceso al uso del espectro electromagnético, el pluralismo informativo y la competencia.

En primer término, la Corte precisó que mediante las normas legales demandadas, se adoptó un nuevo esquema regulatorio para la determinación del número de concesionarios del Canal Uno. Así, por una parte, mediante las derogatorias realizadas en el artículo 267 de la Ley 1753 de 2015 se suprimen los porcentajes mínimos y máximos de participación en el total de horas de programación, mientras que, por la otra, el artículo 41 de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, habilita a la ANTV para determinar el número de concesionarios, según los criterios jurídicos que allí se dispone y los estudios técnicos y de mercado que sobre el particular se realicen. El nuevo esquema tiene en cuenta las mediciones reales del mercado, las cuales le otorgarán a la ANTV, a partir de los requisitos previstos en la ley, la capacidad para determinar el nivel de amplitud o de concentración que tendrá el canal nacional de operación pública. Observó que al aludir el artículo 41 a "*la (s) concesión (es)*" permite entender, que de la misma forma que es viable la asignación plural de los espacios de televisión, también cabría la adjudicación a un único concesionario, supuestos que dependerán de los resultados de los estudios técnicos y de mercado previamente reseñados, así como de la aplicación de los criterios jurídicos que allí se mencionan. Por esta razón, consideró necesario integrar la proposición jurídica completa del aparte demandado con la expresión "*la (s) concesión (es)*" prevista tanto en el inciso primero, como en el inciso segundo del artículo 41 de la Ley 1753 de 2015.

Para la Corte, las derogatorias dispuestas en el artículo 267 de la Ley 1753 de 2015 no tienen la entidad suficiente para vulnerar los mandatos contenidos en los artículos 20 y 75 de la Constitución. Aun cuando es verdad que la eliminación de los límites porcentuales de participación en el Canal Uno, tanto en nivel mínimo como en el máximo, conducen a que sea la ANTV la que finalmente decida el número de concesionarios, no se trata de una decisión que quede sometida al mero arbitrio de dicha autoridad, puesto que para este objeto, el artículo 41 dispone la obligación de someterse a unos criterios jurídicos y a los resultados de los estudios técnicos y de mercado que se realicen para el efecto. Advirtió, que la eliminación de los límites porcentuales de participación no implica, por sí misma, que el legislador esté adjudicando de plano el 100% de los espacios a un único concesionario, toda vez que en el mismo artículo 41 de la Ley 1753 de 2015, se establecen unos criterios jurídicos acordes con la igualdad, el pluralismo informativo y la competencia, que garantizan el principio de selección objetiva y en particular, la igualdad de oportunidades en el acceso al espectro electromagnético. Configura una medida de política pública que no responde a un parámetro estándar, sino que el nivel de amplitud o de concentración que tendrá el Canal Uno no dependerá ya de pautas estáticas alejadas de la realidad, sino de mediciones reales que obedezcan a un mercado convergente que garantice la continuidad del canal público hacia el futuro. La corporación observó que el sistema mixto de funcionamiento del canal público de televisión, sin tener en cuenta las realidades tecnológicas y de mercado, impidió la generación de economías de escala y de una estrategia de programación coherente, que condujo a la reducción de las programadoras, ingresos por concepto de publicidad y de compensaciones periódicas a favor de la ANTV, así como a la suspensión del Canal A y la asunción de altos costos a cargo de RTVC destinados a cubrir la programación de los espacios devueltos.

De otra parte, la Corte aclaró que la pluralidad consagrada en la Constitución corresponde a la existencia de varios canales y a la posibilidad de acceder por diferentes vías, a la prestación del servicio de televisión. Así mismo, la garantía de competencia en el acceso al uso del espectro electromagnético se asegura con la posibilidad de participar en un plano de igualdad en el proceso de adjudicación de los espacios, sin barreras que afecten la libre competencia. Por ello, no existe una vulneración del derecho a fundar medios masivos de comunicación, si se tiene en cuenta que la norma impugnada tan solo se refiere a un canal y a uno de los servicios posibles del mercado de televisión. De esta forma, el esquema adoptado por el legislador favorece la optimización de un bien público, al dotar de mayor competitividad a la televisión abierta y asegurar una oferta de información en beneficio del sector y especialmente de los usuarios. Adicionalmente, esta apertura favorece la consecución de las finalidades que debe cumplir un canal público en materia educativa y cultural que debe caracterizarse por la pluralidad de visiones en un contexto democrático. Además, la descentralización del servicio de televisión a través de los canales regionales. Por consiguiente los segmentos normativos demandados del artículo 267 de la Ley 1753 de 2015, fueron declarados exequibles, frente a los cargos analizados.

De igual manera, la atribución que le concede el legislador a la ANTV para otorgar los espacios de televisión del Canal Uno se ajusta a la Constitución, en la medida en que no es arbitraria, ni tampoco carece de presupuestos que regulen su ejercicio, habida cuenta que su operatividad depende de una parte, de unos criterios jurídicos enunciados en la ley y por otra, de "*los estudios técnicos y de mercado*" que se lleven a cabo. Desde el punto de vista jurídico, se exige que el número de concesionarios y las condiciones de los contratos responda a (i) la garantía del derecho a la información, (ii) el deber de asegurar la igualdad en el acceso y uso del espectro; (iii) la preservación del pluralismo informativo; (iv) a la carga de tener que adelantar procesos de selección objetiva, que garantice la transparencia y (v) a la prohibición de concentración con operadores del servicio privado de televisión abierta de cobertura nacional o local. A pesar de ser conceptos amplios e indeterminados, no cabe duda de que envuelven una connotación normativa que permite entender la dinámica que se busca a través de la asignación de los espacios del canal. En consecuencia, el aparte acusado del artículo 41 de la Ley 1753 de 2015 y la expresión "*la (s) concesión (es)*" fueron declarados exequibles.

4. Salvamentos parciales y aclaraciones de voto

Los magistrados **Luis Guillermo Guerrero Pérez** y **Gabriel Eduardo Mendoza Martelo** manifestaron su salvamento de voto parcial, toda vez que si bien están de acuerdo con la

mayoría en que la derogación de los porcentajes mínimos y máximos de participación en el total de horas de programación del Canal Uno, por sí misma, no implica una infracción de los artículos 20 y 75 de la Constitución, consideran que la facultad que se confiere a la ANTV para determinar el número de concesionarios y condiciones de los contratos, según lo normado en el artículo 41 de la Ley 1753 de 2016 no es clara en cuanto a sí solo permite la asignación de los espacios de televisión del Canal Uno a un único oferente, siguiendo un criterio de exclusividad, lo que en su criterio, sería inconstitucional o si, por el contrario además de la libertad de concurrencia que debe garantizar la igualdad en el acceso y uso del espectro electromagnético, necesariamente debe garantizarse su asignación a un número plural de concesionarios.

A su juicio, el aparte demandado del artículo 41 y la expresión "*la (s) concesión (es)*" del mismo artículo debían ser declarados exequibles pero de manera condicionada, de manera que se excluyera una interpretación inconstitucional, que condujera a entender con un criterio de exclusividad, que la norma permite la asignación de los espacios de televisión del Canal Uno a un único oferente, mientras que la disposición también admite una lectura en la que se entienda que el proceso de selección exige la existencia de una pluralidad de concesionarios, acorde con la igualdad, el pluralismo informativo y la libre competencia consagrados en el artículo 75 de la Carta Política. Señalaron, que aunque la protección del canal público de televisión permite la garantía de tres objetivos constitucionales, al asegurar la sostenibilidad del Canal público dentro del mercado, el ofrecimiento de una alternativa real de entretenimiento frente a los canales privados, con una programación distinta y el afianzamiento de un escenario de pluralismo informativo con opiniones diferentes a las de los canales privados, más allá de ello, además de la pluralidad externa de oferentes, el ordenamiento constitucional impone un pluralismo interno, en relación con la única opción de televisión pública abierta de cobertura nacional, que opera bajo un modelo de concesión y que autoriza la participación de particulares en su prestación. En consecuencia, el aparte y expresión mencionada del artículo 41 de la Ley 1753 de 2015, solo puede ser exequible si se entiende que en el proceso de selección objetiva que se adelante para la adjudicación de los espacios de televisión del CANAL Uno, necesariamente debería garantizarse su asignación a un número plural de concesionarios.

De igual manera, la magistrada **Gloria Stella Ortiz Delgado** salvó parcialmente el voto, por cuanto en su concepto la declaración de exequibilidad del artículo 41 de la Ley 1753 de 2015, en lo demandado, ha debido condicionarse en un sentido distinto a lo anterior, puesto que lo esencial, es que exista un reglamento y unas condiciones en la concesión de espacios televisivos, que garanticen un verdadero pluralismo informativo y asegure el logro de los objetivos en materia educativa y cultural que debe cumplir el servicio de televisión por un canal público.

Los magistrados **María Victoria Calle Correa, Alejandro Linares Cantillo, Jorge Iván Palacio Palacio** y **Alberto Rojas Ríos** se reservaron la presentación de eventuales aclaraciones de voto.

LA CORTE ESTABLECIÓ QUE LA LEY 1762 DE 2015, POR MEDIO DE LA CUAL SE ADOPTAN INSTRUMENTOS PARA PREVENIR, CONTROLAR Y SANCIONAR EL CONTRABANDO, EL LAVADO DE ACTIVOS Y LA EVASIÓN FISCAL, NO DESCONOCIÓ LA RESERVA DE LEY ORGÁNICA, NI LA CONGRUENCIA DEL TÍTULO CON EL CONTENIDO DE LA LEY, COMO TAMPOCO EN EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO PARA SU EXPEDICIÓN, SE INCURRIÓ EN LOS VICIOS DE FORMA ALEGADOS EN LA DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD

III. EXPEDIENTE D-11061 - SENTENCIA C-360/16 (Julio 7)
M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub

1. Norma acusada

LEY 1762 DE 2015, "*por medio de la cual se adoptan instrumentos para prevenir, controlar y sancionar el contrabando, el lavado de activos y la evasión fiscal*". Debido a la extensión de la ley no se transcribe. Su texto puede ser consultado en el Diario Oficial No. 49.565 del 6 de julio de 2015.

2. Decisión

Primero.- ESTARSE A LO RESUELTO en la sentencia C-208 de 2016, por el cargo de violación al principio de publicidad en el trámite de la Ley 1762 de 2015, en relación con la publicación del texto aprobado por la Comisión Primera de la Cámara de Representantes.

Segundo.- Declarar **EXEQUIBLE** la Ley 1762 de 2015 por los demás cargos analizados en esta sentencia.

3. Síntesis de los fundamentos

Los problemas jurídicos que se plantearon a la Corte se refirieron a: (i) la presunta vulneración de la reserva de ley orgánica prevista en el artículo 151 de la Constitución; (ii) la falta de correspondencia entre el título y el contenido de la Ley exigida por los artículos 158 y 169 de la Constitución; (iii) la existencia de vicios de trámite por incumplimiento el término establecido para rendir informe para segundo debate, sin que se removiera a los ponentes incumplidos ni publicar en la gaceta del Congreso lo acaecido; la no publicación de los textos aprobados en primer debate y en la plenaria de la Cámara de Representantes y en superar los dos legislaturas en la aprobación de la ley (arts. 157, 160, 161, 162 y 74 C.Po.). El demandante aduce que la falta de incorporación de textos que pertenecen a materias de leyes orgánicas (arts. 15, 32 a 36 de la Ley 1762 de 2015), la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales, así como la omisión del trámite para su deliberación y aprobación de la ley acusada, conducen a su inconstitucionalidad.

En primer lugar, la Corte determinó que la competencia atribuida por el legislador ordinario en el artículo 15 de la Ley 1762 de 2015 a los departamentos y al distrito capital para aprehender y decomisar mercancías sometidas al impuesto al consumo en los casos previstos en la ley, así como las modificaciones que se supone introduce al Estatuto Orgánico Financiero no están sometidas a reserva de ley orgánica. Contrario a lo que se sostiene el actor, no toda norma que se refiera a las competencias de entidades territoriales debe ser de naturaleza orgánica; la interpretación de esta reserva es restrictiva para no vaciar la competencia del legislador ordinario. El artículo 15 de la Ley 1762 lejos de regular competencias distribuidas entre nación y las entidades territoriales, desarrolla una función constitucional de los alcaldes prevista en el artículo 315.2 de la Carta, que como primera autoridad de policía del municipio, le corresponde la conservación del orden público. De otro lado, además de que el demandante no pudo establecer con claridad que las normas impugnadas reformen el Decreto ley 663 de 1993, Estatuto Orgánico Financiero vigente, en todo caso este estatuto no es una ley orgánica, razón por la cual su modificación se hace mediante ley ordinaria.

En segundo lugar, tampoco prosperó el cargo por desconocimiento de los artículos 158 y 169 de la Constitución Política, por cuanto, analizado el contenido de la totalidad de las normas previstas en la Ley 1762 de 2015, la Corte encontró que se refieren de manera específica a mecanismos para prevenir, controlar y sancionar el contrabando, la evasión fiscal y el lavado de activos, que son las materias enunciadas en el título de la ley.

En tercer lugar, el tribunal constitucional recordó que, como lo ha establecido la jurisprudencia, no toda vulneración de una regla sobre la formación de las leyes acarrea la invalidez de la ley y su declaración de inconstitucionalidad. Señaló que, de acuerdo con el principio de la instrumentalidad de las formas, estas deben interpretarse desde una perspectiva teleológica al servicio de un fin sustantivo. En virtud de lo anterior, indicó que el artículo 150 del Reglamento del Congreso (Ley Orgánica 5ª de 1992) no le impone limitaciones al Presidente de cada cámara para designar a los ponentes de los proyectos de ley o de reforma constitucional, ya que se trata de un simple acto instrumental que no implica la afectación de la validez del debate parlamentario. Lo mismo acontece con el término concedido para la presentación del informe de ponencia. Este informe tiene por objeto garantizar el principio de publicidad, para presentar de forma analítica el contenido del proyecto de ley o de reforma constitucional, permitiendo

que el proceso legislativo se desarrolle con un mínimo de racionalidad deliberativa y decisoria, de manera que bajo ninguna circunstancia, puede entenderse que la presentación tardía de la ponencia afecta automáticamente la legalidad de su publicación que cumple la exigencia de dar a conocer el contenido del proyecto a los congresistas. En el caso concreto, el informe de ponencia elaborado para el segundo debate en la plenaria del Senado, a diferencia de lo expuesto por el actor, aunque se presentó de forma tardía, se adecuó en su integridad al fin previsto con la exigencia del artículo 160 de la Constitución, esto es, servir de instrumento de publicidad para que todos los congresistas pudieran conocer con la debida antelación el contenido normativo de la propuesta de una manera seria, crítica y objetiva.

A juicio de la Corte, al analizar las omisiones del trámite legislativo de la Ley 1762 de 2015 alegadas por el demandante, determinó que no constituyen un vicio que conduzca a la inconstitucionalidad, por implicar infracciones de carácter menor en la medida en que no vulneran ningún principio ni valor constitucional y en especial, no afectaron el proceso de formación de la voluntad democrática de las cámaras, ni desconoce el contenido básico institucional diseñado por la Carta Política. De esta forma, la desatención señalada, no constituye un vicio de carácter sustancial. De otra parte, la corporación encontró que no le asistía razón al demandante que adujo el incumplimiento de la publicación exigida por la Constitución y por la Ley 5ª de 1992, habida cuenta que el texto definitivo del proyecto de ley aprobado en la Plenaria de la Cámara de Representantes, fue publicado en la Gaceta del Congreso No. 425 de 17 de junio de 2015.

Por último, el tribunal constató que se había dado cabal cumplimiento a lo preceptuado en el artículo 162 de la Carta Política, en cuanto el proyecto que culminó en la adopción de la Ley 1762 de 2015 no superó el límite de dos legislaturas. En efecto, el proyecto fue radicado en el Senado de la República el 18 de septiembre de 2013, es decir, en la legislatura que comenzó el 20 de julio de 2013 y que terminó el 20 de junio de 2014. Fue aprobado en el Senado en primer debate el 17 de junio de 2014 y en segundo debate el 9 de diciembre de 2014 y en la Cámara de Representantes, en primer debate el 2 de junio de 2015 y en segundo debate el 16 de junio de 2015, o sea en la siguiente legislatura que comenzó el 20 de julio de 2014 y el terminó el 20 de junio de 2015. El informe de conciliación se aprobó el 17 de junio de 2015 en la plenaria de la Cámara de Representantes y el 18 de junio de 2015, por la plenaria del Senado de la República. En consecuencia, desde el punto de vista formal, la Ley 1762 de 2015 cumplió con el procedimiento legislativo previsto en la Constitución Política y en la Ley 5ª de 1992.

Los magistrados **Alejandro Linares Cantillo** y **Luis Ernesto Vargas Silva** se reservaron la presentación de aclaraciones de voto.

LA CORTE DETERMINÓ QUE LA MEDIDA DE BLOQUEO Y RETIRO DEL VEHÍCULO MAL ESTACIONADO O ABANDONADO EN UN ESPACIO PÚBLICO CONSTITUYE UNA MEDIDA CON UN FIN CONSTITUCIONAL RELEVANTE, QUE RESULTA ADECUADA PARA PROTEGER EL USO DEL ESPACIO PÚBLICO EN BENEFICIO DE LA COMUNIDAD QUE NO VULNERA LA LIBERTAD DE LOCOMOCIÓN NI LAS GARANTÍAS DEL DEBIDO PROCESO

IV. EXPEDIENTE D-11152 - SENTENCIA C-361/16 (Julio 7)
M.P. Luis Ernesto Vargas Silva

1. Norma acusada

LEY 769 DE 2002
(Julio 6)

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

ARTÍCULO 127. DEL RETIRO DE VEHÍCULOS MAL ESTACIONADOS. La autoridad de tránsito, podrá bloquear o retirar con grúa o cualquier otro medio idóneo los vehículos que se encuentren estacionados irregularmente en zonas prohibidas, o bloqueando alguna vía pública **o abandonados en áreas destinadas al espacio público, sin la presencia del conductor o responsable del vehículo;** si este último se encuentra en el sitio, únicamente habrá lugar a la imposición del comparendo y a la orden de movilizar el vehículo. En el evento en que haya lugar al retiro del vehículo, éste será conducido a un parqueadero autorizado y los costos de la grúa y el parqueadero correrán a cargo del conductor o propietario del vehículo, incluyendo la sanción pertinente.

PARÁGRAFO 1o. Si el propietario del vehículo o el conductor se hace presente en el lugar en donde se ha cometido la infracción, la autoridad de tránsito impondrá el comparendo respectivo y no se procederá al traslado del vehículo a los patios.

PARÁGRAFO 2o. Los municipios contratarán con terceros los programas de operación de grúas y parqueaderos. Estos deberán constituir pólizas de cumplimiento y responsabilidad para todos los efectos contractuales, los cobros por el servicio de grúa y parqueadero serán los que determine la autoridad de tránsito local.

2. Decisión

Declarar **EXEQUIBLE** el aparte demandado del artículo 127 de la Ley 769 de 2002, por los cargos analizados en esta sentencia.

3. Síntesis de los fundamentos

En el presente caso, se demandó la medida de bloqueo o retiro con grúa de vehículos que se encuentren abandonados en áreas destinadas al espacio público, sin la presencia del conductor o responsable del vehículo, prevista en el artículo 127 de la Ley 769 de 2002, por considerar que desconoce las garantías del debido proceso, al asumir que los conductores estacionan sus vehículos en dichos espacios sin ninguna justificación, sin permitir que el propietario o conductor sea informado o pueda contradecir la decisión de la autoridad de tránsito, con lo cual se genera una sanción desproporcionada. Además, el actor aduce que se impone una carga igualmente desproporcionada al exigir que los conductores estén obligados a permanecer en el lugar en donde estacionaron sus vehículos, lo cual vulnera la libertad de locomoción.

La Corte advirtió que la demanda parte de una incorrecta interpretación de la norma impugnada y de otros artículos de la ley que le dan sentido a la proposición normativa censurada. Indicó, que para poder fijar el sentido y alcance de la regulación legal, era necesario realizar una interpretación sistemática de su contenido, no solo a partir del enunciado completo del artículo 127 de la Ley 769 de 2002, sino con base en otras de las disposiciones del mismo estatuto con las que se relaciona armónicamente y con el marco normativo en el que se halla inserta, el cual le otorga sentido.

Frente a la censura planteada, la corporación encontró que el actor realizó una interpretación errada de la norma demandada, pues se basó en una premisa inválida que conduce por lo tanto, a una conclusión igualmente inválida. La interpretación expuesta por el demandante parte de la premisa según la cual está permitido estacionar un vehículo en las "*áreas destinadas al espacio público*", lo que obliga al conductor o al encargado del automotor a permanecer al tanto de este último por la posible llegada de las autoridades de tránsito, situación que en su criterio genera una vulneración de la libertad de locomoción. Este entendimiento, es a todas luces equivocado. La disposición impugnada se refiere a circunstancias en las que un vehículo está *mal estacionado* porque se ubicó en una zona vedada, un área destinada al espacio público, al uso común y por lo tanto, debe ser protegida por el legislador. La premisa que fundamenta la conclusión del razonamiento del demandante es incorrecta debido a que en realidad, no está permitido estacionar un vehículo en un área destinada al espacio público, lo cual justifica la imposición de la sanción y las medidas correspondientes al bloqueo o retiro con grúa. En efecto, no es posible sostener que un vehículo puede ser estacionado en este tipo de espacios (públicos), toda vez que para ello están destinados tanto los sitios de estacionamiento, los establecimientos definidos para este fin, así como las vías urbanas en las condiciones fijadas en el propio código, pero de ninguna manera las áreas destinadas al espacio público, ya que se dirigen a la satisfacción de necesidades colectivas, la libre circulación, el ocio y el esparcimiento, que trascienden los intereses individuales de los habitantes. Así las cosas, la censura formulada carece de sustento constitucional.

De igual manera, la Corte estableció que no existe una vulneración a las garantías del debido proceso pues no se sanciona la conducta de estacionamiento en un sitio permitido como lo afirma el actor. El artículo 75 del Código Nacional de Tránsito que cita el demandante, regula el estacionamiento en las vías públicas urbanas, "sobre el costado autorizado para ello, lo más cercano posible al andén o al límite lateral de la calzada no menos de treinta (3) centímetros del andén y a una distancia mínima de cinco (5) metros de la intersección". Observó que esta descripción normativa no corresponde ni a las áreas destinadas al espacio público, ni a los sitios prohibidos para el estacionamiento que regula el artículo 127 del CNT demandado. Tampoco, es cierto que el artículo 131 del Código no sanciona el abandono de vehículos en

espacios públicos, como quiera que por el contrario establece una multa por estacionar el vehículo en sitios prohibidos, que es una conducta censurada por el legislador, según lo previsto en el artículo 76 de la misma ley, que regula los lugares prohibidos para estacionar.

No obstante, ante un mínimo de duda sobre la constitucionalidad que genera la medida de bloqueo o retiro del vehículo con grúa de vehículos abandonados en áreas destinadas al espacio público, la Corte hizo una valoración de su razonabilidad e idoneidad. El demandante aduce que la norma acusada impone una medida que resulta irrazonable y desproporcionada pues termina por imponer una doble sanción a los ciudadanos destinatarios de la norma impugnada, pues además del bloqueo o retiro con grúa de los vehículos implica adicionalmente, que el ciudadano debe pagar la grúa por el traslado, así como el tiempo que se retenga el vehículo en el parqueadero autorizado, lo que limita la libertad del propietario de disponer de su vehículo y por conexidad, de su locomoción. Así, la Corte encontró que la medida complementaria busca un fin amparado directamente por la Constitución, como es el de restablecer el goce efectivo del espacio público afectado por la actuación de un particular, cuya protección se consagra en el artículo 82 de la Carta, según el cual, el Estado tiene la obligación de proteger su integridad para que su destinación sea el uso común del conjunto de los ciudadanos, el cual prevalece sobre el interés particular de quien pretende estacionar un vehículo en una zona destinada al uso común. La medida correctiva adoptada del traslado del vehículo a un parqueadero autorizado, es un mecanismo que no está en sí mismo prohibido, como medida policiva de carácter preventivo y complementario que supone una acción inmediata frente a la infracción cometida por el particular. Las medidas alternativas, menos gravosas que plantea el demandante, como la notificación al propietario o al responsable del vehículo sin su traslado o la debida señalización de las áreas de espacio público como zonas en las que está prohibido su estacionamiento, no resultan adecuadas, puesto que con ellas no se remediaría de forma eficaz la afectación del espacio público. Además, de que el vehículo que obstruye el espacio no se retira y la señalización del espacio público carece de sustento, pues dicha prohibición ya está formulada directamente en la ley, es claro que la finalidad de los espacios públicos no es el estacionamiento de vehículos sino la satisfacción de necesidades colectivas, la libre circulación, el ocio y el esparcimiento de la comunidad. Por consiguiente, la medida complementaria y correctiva de "*bloqueo y retiro de vehículos por cualquier otro medio*" es un medio adecuado para lograr la finalidad constitucionalmente relevante de la integridad del espacio público. Así mismo, la Corte encontró que la medida es efectivamente conducente para la consecución del fin propuesto, toda vez que con esta se evita que se sigan afectando dichas áreas públicas y adicionalmente, es la medida que evita que su afectación se perpetúe en el tiempo. En todo caso, las autoridades de tránsito deberán valorar en casos concretos situaciones de urgencia sin otra opción, que justificarían el estacionamiento de vehículos en espacios públicos sin las consecuencias previstas en el artículo 127 de la Ley 769 de 2002.

Con fundamento en lo anterior, el aparte normativo acusado del artículo 127 del Código Nacional de Tránsito Terrestre fue declarado exequible, frente a los cargos analizados.

4. Salvamento de voto

La magistrada **María Victoria Calle Correa** manifestó su salvamento de voto, por cuanto, en su concepto, los cargos formulados contra un segmento normativo del artículo 127 de la Ley 769 de 2002 carecían de claridad, certeza y suficiencia para que la Corte pudiera efectuar un examen de fondo y proferir una decisión de mérito. De un lado, las acusaciones planteadas se basan en una serie de afirmaciones que surgen de una interpretación confusa del actor, que carece de precisión sobre el real alcance de la norma cuya constitucionalidad cuestiona, sin tener en cuenta el contexto normativo del cual hace parte. De otra parte, no expone de manera suficiente, las razones en las cuales sustenta la vulneración de la libertad de locomoción y el debido proceso que considera desconocido con la medida de protección del espacio público prevista en la ley. Por lo tanto, al no cumplir con los requisitos previstos en el artículo 2º del Decreto 2067 de 1991 y desarrollados por la jurisprudencia, la Corte ha debido inhibirse de emitir un fallo de fondo sobre la constitucionalidad de la disposición acusada, por ineptitud de la demanda.

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA
Presidenta

