

**ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DEL ESPACIO PUBLICO - Los incorporados al POT / FACHADAS - Elementos constitutivos del espacio público / FACHADAS DE LOS ESTACIONAMIENTOS EN SUPERFICIE - Competencia del Distrito Capital para establecer su diseño / INMUEBLES HABILITADOS COMO ESTACIONAMIENTOS EN SUPERFICIE - Se niega la nulidad del Decreto 036 de 2004 sobre diseño y normas de las fachadas**

Las áreas y elementos arquitectónicos especiales de propiedad privada, como fachadas, entre otros, son elementos constitutivos del espacio público siempre que sean incorporados como tales en los planes de ordenamiento territorial y, de ser ello así, la administración puede normalizar y estandarizar dichos elementos. El Decreto Distrital 469 de 23 de diciembre de 2003 "Por el cual se revisa el Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá D.C." define en el artículo 21 el sistema de espacio público señalando en el inciso primero que dicho sistema "[e]s el conjunto de espacios urbanos conformados por los parques, las plazas, las vías peatonales y andenes, los controles ambientales de las vías arterias, el subsuelo, las fachadas y cubiertas de los edificios, las alamedas, los antejardines y demás elementos naturales y contruidos definidos en la legislación nacional y sus reglamentos" De esta manera es claro que la administración del Distrito Capital es competente para establecer el diseño y normas de las fachadas, en este caso de las correspondientes a los estacionamientos en superficie. En relación con los estacionamientos, el artículo 197 del Distrital 469 de 23 de diciembre de 2003, que modificó el artículo 262 del Decreto 619 de 2000, facultaba a la administración para imponer nuevas obligaciones a los estacionamientos habilitados con el cumplimiento de los requisitos legales, por lo cual no encuentra la Sala de recibo que el Tribunal haya declarado la nulidad de las expresiones "existentes" contenida en el artículo primero y "habilitados" contenida en el artículo tercero, del Decreto 036 de febrero 5 de 2004, "Por el cual se establecen las normas para los inmuebles habilitados como estacionamientos en superficie y se acogen los diseños de espacio público y fachadas".

**NORMA DEMANDADA:** DECRETO 036 DE 2004 (FEBRERO 5) - ALCALDE DISTRITO CAPITAL DE BOGOTA (NO ANULADO)

**FUENTE FORMAL:** DECRETO 1504 DE 1998 - ARTICULO 5 NUMERAL 2 LITERAL D / DECRETO 1504 DE 1998 - ARTICULO 17 / DECRETO 469 DE 2003 - ARTICULO 21 / DECRETO 469 DE 2003 - ARTICULO 23

**SEGURIDAD JURIDICA - Aplicación / SEGURIDAD JURIDICA - Alcance**

La doctrina ha sostenido que la seguridad jurídica es el resultado a la vez de la claridad y relativa permanencia de las normas, de la prudencia de los jueces que las interpretan, de la calidad de la doctrina que da cuenta del Estado de derecho. Ello no implica que el derecho, como la sociedad que lo produce y a la que pretende regir sea un organismo viviente que no puede evolucionar. Como lo dijo Portalis en el discurso preliminar del Código Civil, es necesario cambiar cuando la más funesta de todas las innovaciones sería no cambiar. En consecuencia, la inseguridad también forma parte del derecho. A riesgo de simplificar las cosas, el principio de seguridad jurídica, íntimamente ligado al de confianza legítima, puede tener, entre otras, las siguientes aplicaciones: 1. Garantizar los derechos adquiridos por los particulares bajo la vigencia de una reglamentación (...). 2. Proteger la "confianza legítima" de los particulares destinatarios de las reglas o decisiones en la estabilidad de las mismas, al menos durante un cierto período, al igual que de las decisiones adoptadas con base en esas reglas o decisiones. 3. Informar previamente a los destinatarios sobre la modificación próxima de un reglamento para que puedan adoptar las medidas

para cumplirla, así como, cuando ello sea necesario, incluir medidas transitorias que les permitan ajustarse a la nueva reglamentación. 4. Dar publicidad a las normas y a las decisiones administrativas. 4. Permitir la confianza legítima de los particulares en la legalidad, claridad y previsibilidad de las reglas jurídicas y de la acción administrativa (...). 5. Apreciar las controversias a la luz de las normas vigentes al momento de presentarlas o al momento en que ocurrieron los hechos en que ellas se fundan. 6. Respetar el principio de cosa juzgada.

**NORMA DEMANDADA:** DECRETO 036 DE 2004 (FEBRERO ~~5~~) - ALCALDE DISTRITO CAPITAL DE BOGOTA (NO ANULADO)

**NOTA DE RELATORIA:** Se cita la sentencia C-007 de 2002 de la Corte Constitucional.

**CONFIANZA LEGITIMA - Concepto / PRINCIPIO DE CONFIANZA LEGITIMA - Alcance**

La confianza legítima ha sido definida como la “protección jurídica a las expectativas razonables, ciertas y fundadas que pueden albergar los administrados con respecto a la estabilidad y proyección futura de determinadas situaciones jurídicas de carácter particular y concreto, cuando ellas han sido promovidas, permitidas, propiciadas o toleradas por el mismo Estado”. También considera la doctrina que el desconocimiento del principio de confianza legítima por un cambio de reglamentación no es absoluto, pues las personas afectadas deben tomar en cuenta, en razón de la naturaleza misma de la reglamentación y del margen de apreciación de la administración, la posibilidad de un cambio de reglamentación (...). En cuanto a la confianza legítima, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, este principio “se aplica como mecanismo para conciliar el conflicto entre los intereses público y privado, cuando la administración ha creado expectativas favorables para el administrado y lo sorprende al eliminar súbitamente esas condiciones. Por lo tanto, la confianza que el administrado deposita en la estabilidad de la actuación de la administración, es digna de protección y debe respetarse.” Empero, la misma jurisprudencia también ha previsto que la aplicación del principio de confianza legítima no es óbice para que la administración adelante programas que modifiquen tales expectativas favorables, sino que, en todo caso, no “puede crear cambios sorpresivos que afecten derechos particulares consolidados y fundamentados en la convicción objetiva, esto es fundada en hechos externos de la administración suficientemente concluyentes, que dan una imagen de aparente legalidad de la conducta desarrollada por el particular.”

**NORMA DEMANDADA:** DECRETO 036 DE 2004 (FEBRERO 5) - ALCALDE DISTRITO CAPITAL DE BOGOTA (NO ANULADO)

**NOTA DE RELATORIA:** Se cita la sentencia T-029 de 2006 de la Corte Constitucional.

**NORMAS DE ESPACIO PUBLICO - Prevalencia de su modificación si el interés general lo requiere / ESTACIONAMIENTOS EN SUPERFICIE - No tienen un derecho adquirido a la inmutabilidad de las normas sobre fachadas / DISTRITO CAPITAL - Competencia para reglamentar las fachadas de los estacionamientos en superficie. Legalidad del Decreto 036 de 2004**

Un permiso o una licencia para que funcione un estacionamiento no puede confundirse con la garantía a "la propiedad privada y los demás derechos adquiridos

con arreglo a las leyes civiles" que establece el artículo 58 de la Constitución Política. En el caso de las normas legitimadas desde el punto de vista del interés común, como ocurre con aquellas relacionadas con el espacio público, es claro que la posibilidad de modificarlas debe prevalecer, pudiendo la administración, si considera que las condiciones del entorno al que han de aplicarse las nuevas reglas así lo aconseja, mitigar los efectos desestabilizadores de tales medidas, a través de normas transitorias que permitan a los afectados ajustarse a la nueva regulación. Por lo anterior, en el presente caso, los estacionamientos que al momento de la expedición de la norma cuestionada se encontraban habilitados con el cumplimiento de los requisitos legales, no tienen un derecho adquirido a la inmutabilidad de las normas sobre las fachadas, pudiendo estas ser modificadas por la administración si el interés general que subyace a los elementos del espacio público lo requiere, y las normas de superior jerarquía así lo autorizan, sin que ello implique una vulneración a los principios de seguridad jurídica y confianza legítima. De conformidad con lo anterior, la Sala entiende que la administración puede adoptar las medidas atacadas, considerando que se trata de componentes del espacio público, siempre y cuando otorgue a quienes ya habían obtenido una licencia con las formalidades legales, el plazo necesario para adaptarse a las nuevas normativas.

**NORMA DEMANDADA:** DECRETO 036 DE 2004 (FEBRERO 5) - ALCALDE DISTRITO CAPITAL DE BOGOTA (NO ANULADO)

**NOTA DE RELATORIA:** Se cita la sentencia, Consejo de Estado, Sección Primera, del 21 de noviembre de 2003, ~~radicado~~ Radicado 2001-00199, M.P. Olga Inés Navarrete Barrero.

## **CONSEJO DE ESTADO**

### **SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

#### **SECCION PRIMERA**

**Consejero ponente: MARCO ANTONIO VELILLA MORENO**

Bogotá D.C., veintinueve (29) de septiembre de dos mil once (2011)

**Radicación número: 25000-23-24-000-2004-00862-01**

**Actor: PAULA LUCIA GOMEZ VELEZ**

**Demandado: ALCALDE DISTRITO CAPITAL DE BOGOTA**

**Referencia: APELACION SENTENCIA**

Se decide el recurso de apelación oportunamente interpuesto por el apoderado del DISTRITO CAPITAL contra la sentencia de 12 de octubre de 2006, proferida por el Tribunal Administrativo Cundinamarca Sección Primera Subsección "B" que

decidió: (i) declarar la nulidad de la expresión “existentes” contenida en el artículo primero y de la expresión “habilitados” contenida en el artículo tercero, del Decreto 036 de febrero 5 de 2004 y (ii) denegar las demás súplicas de la demanda.

## **I. ANTECEDENTES**

**1.1.-** La ciudadana PAULA LUCÍA GÓMEZ VÉLEZ actuando en nombre propio, en ejercicio de la Acción de Nulidad, presentó demanda ante el Tribunal Administrativo Cundinamarca, tendiente a que mediante sentencia, se decretara la nulidad de apartes de los artículos 1 y 3 y del anexo M-200 del Decreto 036 de 5 de febrero de 2005, “Por el cual se establecen normas para los inmuebles habilitados como estacionamiento en superficie y se acogen los diseños de espacio público y fachadas” expedido por el Alcalde Distrital y publicado en el Registro Distrital N° 3039 de la misma fecha.

**1.2.** En apoyo de sus pretensiones señaló, en síntesis, los siguientes hechos:

1.2.1.- Las disposiciones acusadas contienen una serie de obligaciones que deben observar los predios destinados a estacionamientos de superficie que existen en la actualidad y que se habilitan para tal fin.

1.2.2.- El Decreto entre otros temas establece las especificaciones que deberán observar las fachadas y las casetas internas de los estacionamientos, disposiciones que deberán ser observadas incluso por los establecimientos existentes.

1.3. La actora considera quebrantados los artículos 58 y 333 de la Constitución Política; 73 del Código Contencioso Administrativo; y el numeral 2 del artículo 197 del Decreto 469 de 2003.

1.4.- El concepto de la violación se expresó en los siguientes términos:

1.4.1.- Los derechos adquiridos contemplados en el artículo 58 de la Constitución Política no pueden ser desconocidos ni vulnerados por normas posteriores y menos aún cuando hay un acto administrativo que los reconoce, obligando a los propietarios con licencias de construcción en firme a cumplir con una serie de especificaciones diferentes y exigiendo demolición de lo construido.

1.4.2.- Se vulnera el principio de confianza legítima porque la administración no puede crear cambios sorpresivos que afecten derechos consolidados y fundamentados en la convicción objetiva, esto es, fundada en hechos externos de la administración suficientemente concluyentes, que dan una imagen de legalidad a la conducta desarrollada por el particular.

1.4.3. Solamente la ley puede exigir requisitos para el desarrollo de la actividad comercial, y por tanto la Administración Distrital no puede condicionar el funcionamiento de los aparcaderos a determinados aspectos físicos de los predios donde estos desarrollen su actividad.

1.4.4. La Administración Distrital menciona dentro de los considerandos las facultades contenidas en el numeral 2 del artículo 197 del Decreto 469 de 2003 mediante el cual se revisó el Plan de Ordenamiento territorial POT, que establece: "...2. Las fachadas de los predios que han sido habilitados para estacionamientos, se deben ajustar a las normas establecidas para tal fin. Será competencia de la autoridad local, velar por su cumplimiento...".

Si bien la norma citada permite a las autoridades exigir la adecuación de las fachadas no hace mención alguna a la modificación de espacios ubicados al interior de los predios, como pueden ser las casetas de los estacionamientos.

Además el POT no puede desconocer situaciones jurídicas ya consolidadas.

1.4.5. Un examen técnico del Anexo 1 (M-200) muestra que supera y extralimita las competencias otorgadas en el POT en la norma antes citada, pues este no solo contiene especificaciones relativas a las fachadas de los estacionamientos, sino que también pretende legislar al interior de la propiedad privada, estableciendo la ubicación de sanitarios, dimensiones de las casetas y especificaciones de materiales de construcción.

**1.5.-** El apoderado del **DISTRITO CAPITAL** defendió la legalidad del acto acusado así:

1.5.1. El Departamento Administrativo de Planeación Distrital ha señalado respecto de las inquietudes generadas por los artículos demandados que:

*Teniendo en cuenta que las fachadas de predios hacen parte del espacio público a la luz de lo dispuesto en el artículo 5, ordinal 1, numeral 2, literal d, del decreto 1504 de 1998, el Distrito Capital tiene facultades para reglamentar el espacio público y en ese sentido puede definir el límite físico que enmarca la actividad y ayudan a la conformación de la imagen de la ciudad.*

*El objeto de la norma, además de regular elementos que integran el espacio público es también reglamentar la imagen exterior de las fachadas de los inmuebles habilitados para estacionamientos. De tal manera, que lo dispuesto en el decreto acusado de nulidad, es obligatorio solo para las fachadas, pues en lo que se refiere al interior del predio lo normado es meramente indicativo, como una contribución o sugerencia para el mejoramiento de la calidad en la prestación del servicio.*

*No obstante, en cuanto a los estacionamientos en superficies existentes, se aplica solo a aquellos que no tengan licencia, ya que como es obvio no se encuentran amparados por ninguna clase de autorización, por lo tanto,*

*cualquier norma que reglamente aspectos de su actividad les será plenamente aplicable”.*

1.5.2. Según lo anterior el decreto acusado solo es aplicable a los predios habilitados y que se habiliten como estacionamientos en superficie que no cuenten con la respectiva licencia y además los diseños que involucran el interior del predio son meramente indicativos y no de obligatorio cumplimiento.

## **II.-FUNDAMENTOS DE LA SENTENCIA RECURRIDA**

El a quo decidió: : (i) declarar la nulidad de la expresión “existentes” contenida en el artículo primero y de la expresión “habilitados” contenida en el artículo tercero, del Decreto 036 de febrero 5 de 2004 y (ii) denegar las demás súplicas de la demanda, por considerar, en esencia, lo siguiente:

1.- No se encuentra que las frases atacadas del artículo 3 del Decreto 036 de 2004 vulneren norma alguna, pues al establecer los requisitos que deben tener las fachadas de los parqueaderos se buscó regular la imagen exterior y procurar el fácil reconocimiento para evitar la congestión de la ciudad, asegurando la continuidad de la calidad de los andenes y demás espacios públicos de circulación peatonal contiguos.

Además al estudiarse el anexo, se tiene que regula lo relacionado con los materiales con los que se debe adecuar la fachada de los parqueaderos, sin embargo, no se encuentra que con ello se viole en forma alguna el principio de transparencia que debe guiar las actuaciones administrativas, en cuanto no señala en forma alguna que dichos materiales deban ser suministrados por un proveedor en particular, así como tampoco demuestra la demandante que exista un proveedor único para los mismos.

2.- En cuanto a las expresiones “existentes” y “habilitados” contenidas respectivamente en los artículos 1 y 3 del decreto acusado, ellas hacen aplicables las regulaciones del decreto a los estacionamientos que operaban con anterioridad a la expedición del mismo, con el cumplimiento de los requisitos y las respectivas licencias, los cuales tenían un derecho adquirido que no puede ser desconocido por normas posteriores.

Si la Administración, para proteger el espacio público, requería una nueva regulación para las fachadas de los parqueaderos existentes, debió dar un plazo dentro del cual éstos pudieran adecuar sus fachadas y cumplir todos los requisitos, lo cual no se incluyó en el decreto demandado.

En consecuencia, las normas demandadas obligan a realizar cambios importantes para la adecuación de las estructuras físicas de los estacionamientos existentes, de manera sorpresiva y sin proporcionar al afectado el tiempo y los medios necesarios para adaptarse a la nueva situación, lo que vulnera el artículo 58 de la Carta y el principio de confianza legítima.

### **III-. FUNDAMENTOS DEL RECURSO**

El apoderado del DISTRITO CAPITAL, fincó su inconformidad, en esencia, en que:

1.- De conformidad con el artículo 197 del Decreto 469 de 2003 y el artículo 5, ordinal 1º, numeral 2, literal d) del decreto nacional 1504 de 1998, resulta evidente que la Administración Distrital si tenía competencia para reglamentar el tema de las fachadas de los predios destinados a estacionamientos sean estos nuevos o



antiguos, pues sobre este tema no existe ninguna restricción en el POT ni en el decreto 1504 de 1998.

Por lo anterior no había razón alguna para anular las expresiones “existentes” y “habilitados” contenidas en los artículos 1 y 3 del decreto 036 de 2004.

No obstante el Tribunal encontró que al imponerse una serie de obligaciones a los estacionamientos que venían funcionando con el cumplimiento de todos los requisitos, se vulneran los derechos adquiridos y el principio de confianza legítima, aunque aclara que la administración, en aras de proteger el espacio público, puede imponer nuevos requisitos, pero para ello debe otorgar plazos dentro de los cuales los establecimientos que venían funcionando deben adecuar sus fachadas.

En otras palabras el Tribunal declaró la nulidad de las citadas expresiones porque no se otorgó un plazo a los establecimientos para que se adecuaron a las nuevas exigencias, por lo cual esas expresiones no presentan en estricto sentido un vicio o defecto que condujera a su anulación, esto es, no se encuentran incursas en ninguna de las causales del artículo 84 del C.C.A.

2.- Tanto en la contestación de la demanda como en los alegatos de conclusión se explicó al Tribunal que “aunque la redacción del Decreto 036 de 2004 no fue la más precisa, la intención de la administración no era imponer nuevas obligaciones a las fachadas de los estacionamientos existentes o habilitados o que ya venían funcionando con el lleno de los requerimientos legales, específicamente aquellos cuyos cerramientos contaban con licencias de construcción”.

3.- En consecuencia la declaratoria de nulidad no solo resulta incongruente con el análisis de las normas que le otorgan competencia al Alcalde mayor para

reglamentar el tema de las fachadas, sino que además resulta desproporcionada porque como se le explicó a esa Corporación la administración no tenía interés en imponer nuevas obligaciones a los parqueaderos que venían funcionando con las correspondientes licencias.

4.- En caso de mantenerse el fallo se estaría cercenando la competencia que en esta materia ostenta la administración distrital, porque de la lectura del fallo podría interpretarse que la administración solo puede realizar exigencias en materia de fachadas de los nuevos parqueaderos pero de ninguna manera a los ya existentes.

#### **IV.- ALEGATO DEL MINISTERIO PÚBLICO**

La Agencia del Ministerio Público en la oportunidad procesal correspondiente guardó silencio.

#### **V.- CONSIDERACIONES DE LA SALA**

Los apartes demandados del Decreto 036 de febrero 5 de 2004 son los que a continuación aparecen en negrilla:

*DECRETO 036 DE 2004  
(Febrero 05)*

*Por el cual se establecen las normas para los inmuebles habilitados como estacionamientos en superficie y se acogen los diseños de espacio público y fachadas.*

*EL ALCALDE MAYOR DE BOGOTÁ, D.C.*

*En ejercicio de sus facultades legales, en especial las que le confiere el numeral 4 del artículo 38 del Decreto Ley 1421 de 1993 y*

*CONSIDERANDO:*

1. Que el artículo 262 del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá, D.C. (Decreto Distrital 619 de 2000), modificado por el artículo 197 del [Decreto 469 de 2003](#) por el cual se revisa el Plan de Ordenamiento Territorial dispone que las fachadas de los predios habilitados para estacionamientos deberán ajustarse a las normas establecidas para tal fin.
2. Que conforme a lo dispuesto en el artículo 58 de la Constitución Política, la propiedad privada cumple una función ecológica y social; por lo tanto, al constituir las fachadas existentes y las que se construyan en parte del espacio público, deben ajustarse a las finalidades contenidas en el presente decreto.
3. Que el artículo 5, ordinal I, numeral 2, literal d, del Decreto 1504 de 1998, "por el cual se reglamenta el manejo del espacio público en los planes de ordenamiento territorial", estableció:
4. (¿) " Son también elementos constitutivos del espacio público las áreas y elementos arquitectónicos espaciales y naturales de propiedad privada que por su localización y condiciones ambientales y paisajísticas, sean incorporadas como tales en los planes de ordenamiento territorial y los instrumentos que lo desarrollen, tales como cubiertas, fachadas, paramentos, pórticos, antejardines, cerramientos" .
5. Que teniendo en cuenta que las fachadas de los inmuebles habilitados para estacionamientos, según lo antedicho, hacen parte del espacio público de la ciudad, se hace necesario reglamentar lo concerniente a este tipo de elementos. El objeto de regular la imagen exterior de estos, es procurar que las personas las reconozcan fácilmente y así evitar la congestión de vehículos sobre la vía, asegurando la continuidad y calidad de los andenes y demás espacios públicos de circulación peatonal contiguos.

**DECRETA:**

**ARTÍCULO 1º. Ámbito de aplicación:** El presente decreto aplica a los predios destinados a estacionamientos en superficie **existentes** o que se habiliten para tal fin en el Distrito Capital.

(...)

**ARTÍCULO 3º. Diseño y normas de las fachadas de los estacionamientos en superficie:** Para efectos del diseño de las fachadas de los estacionamientos en superficie se adopta el Anexo No. 1 del presente decreto, que hace parte integral del mismo.

Los predios **habilitados** y que se habiliten como estacionamientos en superficie deben cumplir con las siguientes normas:

1. **Las fachadas se adecuarán de acuerdo al diseño establecido en el Anexo No. 1**, y deberán ubicarse sobre la línea de paramento del predio, dejando libres los antejardines.

1. El artículo 5, ordinal 1º, numeral 2, literal d) del Decreto nacional 1504 de 1998, "por el cual se reglamenta el manejo del espacio público en los planes de ordenamiento territorial" establece:

d) *Son también elementos constitutivos del espacio público las áreas y elementos arquitectónicos espaciales y naturales de propiedad privada que por*

*su localización y condiciones ambientales y paisajísticas, sean incorporadas como tales en los planes de ordenamiento territorial y los instrumentos que lo desarrollen, tales como cubiertas, fachadas, paramentos, pórticos, antejardines, cerramientos”*

Además, según el citado Decreto es deber del Estado velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común. Para el cumplimiento de ese deber el artículo 17 de la citada normatividad señala como una de las funciones de los municipios y los Distritos, el desarrollo de la normatización y estandarización de los elementos del espacio público.

De conformidad con lo anterior, las áreas y elementos arquitectónicos especiales de propiedad privada, como fachadas, entre otros, son elementos constitutivos del espacio público siempre que sean incorporados como tales en los planes de ordenamiento territorial y, de ser ello así, la administración puede normalizar y estandarizar dichos elementos.

El Decreto Distrital 469 de 23 de diciembre de 2003 "Por el cual se revisa el Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá D.C." define en el artículo 21 el sistema de espacio público señalando en el inciso primero que dicho sistema “[e]s el conjunto de espacios urbanos conformados por los parques, las plazas, las vías peatonales y andenes, los controles ambientales de las vías arterias, el subsuelo, las fachadas y cubiertas de los edificios, las alamedas, los antejardines y demás elementos naturales y construidos definidos en la legislación nacional y sus reglamentos”.

De esta manera es claro que la administración del Distrito Capital es competente para establecer el diseño y normas de las fachadas, en este caso de las correspondientes a los estacionamientos en superficie.

En relación con los estacionamientos, el artículo 197 del Distrital 469 de 23 de diciembre de 2003, que modificó el artículo 262 del Decreto 619 de 2000, estableció:

*Normas para el tratamiento de fachadas, culatas y cubiertas de las edificaciones.*

*Las normas para este tipo de espacio público son las siguientes:*

*(...)*

*2. Las fachadas de los predios que han sido habilitados para estacionamientos, se deben ajustar a las normas establecidas para tal fin. Será competencia de la autoridad local, velar por su cumplimiento. Se destinarán recursos del Fondo para el Pago Compensatorio de parqueaderos para la financiación y cofinanciación de edificios de estacionamientos en los Sectores de Interés Cultural, siempre y cuando cumplan con las condiciones establecidas por el Comité Técnico Asesor de Patrimonio.*

*(...)"*

La norma transcrita facultaba a la administración para imponer nuevas obligaciones a los estacionamientos habilitados con el cumplimiento de los requisitos legales, por lo cual no encuentra la Sala de recibo que el Tribunal haya declarado la nulidad de las expresiones “*existentes*” contenida en el artículo primero y “*habilitados*” contenida en el artículo tercero, del Decreto 036 de febrero 5 de 2004, “*Por el cual se establecen las normas para los inmuebles habilitados como estacionamientos en superficie y se acogen los diseños de espacio público y fachadas*”.

En cuanto a los diseños contenidos en el Anexo 1 a que se refiere la norma demandada, relacionados con el interior de los estacionamientos, debe entenderse que no son obligatorios sino meramente indicativos, pues el Decreto Distrital 036 de 2004, no señala que sean obligatorios y las normas de superior jerarquía que le sirven de fundamento no autorizan a la administración para imponerlos. En todo caso ello no excluye el cumplimiento de otras normas como las de sanidad y seguridad.

2. Según el recurrente, el Tribunal encontró que al imponerse una serie de obligaciones a los estacionamientos que venían funcionando con el cumplimiento de todos los requisitos, se vulneraban los derechos adquiridos y el principio de

confianza legítima, y que no se otorgó un plazo a los establecimientos para que se adecuaran a las nuevas exigencias, por lo cual las expresiones anuladas no presentan en estricto sentido un vicio o defecto que condujera a su exclusión del ordenamiento jurídico.

Al respecto la Sala hará algunas precisiones sobre la seguridad jurídica, la confianza legítima y los derechos adquiridos.

La doctrina ha sostenido que la seguridad jurídica es el resultado a la vez de la claridad y relativa permanencia de las normas, de la prudencia de los jueces que las interpretan, de la calidad de la doctrina que da cuenta del Estado de derecho. Ello no implica que el derecho, como la sociedad que lo produce y a la que pretende regir sea un organismo viviente que no puede evolucionar. Como lo dijo Portalis en el discurso preliminar del Código Civil, es necesario cambiar cuando la más funesta de todas las innovaciones sería no cambiar. En consecuencia, la inseguridad también forma parte del derecho<sup>1</sup>.

A riesgo de simplificar las cosas, el principio de seguridad jurídica, íntimamente ligado al de confianza legítima, puede tener, entre otras, las siguientes aplicaciones<sup>2</sup>:

1. Garantizar los derechos adquiridos por los particulares bajo la vigencia de una reglamentación. Ella se concreta en particular en la prohibición de dictar normas con

---

<sup>1</sup> Traducción libre. Huglo Jean-Guy - La Cour de cassation et le principe de la sécurité juridique Cahiers du Conseil constitutionnel n° 11 <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/nouveaux-cahiers-du-conseil/la-collection/la-collection-des-cahiers-du-conseil-constitutionnel.96528.html>.

<sup>2</sup> Traducción libre. Ver al respecto, Boissard Sophie "Comment garantir la stabilité des situations juridiques individuelles sans priver l'autorité administrative de tous moyens d'action et sans transiger sur le respect du principe de légalité ? Le difficile dilemme du juge administratif", Cahiers du Conseil constitutionnel n° 11; Huglo Jean-Guy - La Cour de cassation et le principe de la sécurité juridique Cahiers du Conseil constitutionnel n° 11 <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/nouveaux-cahiers-du-conseil/la-collection/la-collection-des-cahiers-du-conseil-constitutionnel.96528.html>.

efecto retroactivo y en la imposibilidad de la administración de revocar sus propios actos salvo casos específicos definidos en la ley.

2. Proteger la “confianza legítima” de los particulares destinatarios de las reglas o decisiones en la estabilidad de las mismas, al menos durante un cierto período, al igual que de las decisiones adoptadas con base en esas reglas o decisiones<sup>3</sup>

3. Informar previamente a los destinatarios sobre la modificación próxima de un reglamento para que puedan adoptar las medidas para cumplirla, así como, cuando ello sea necesario, incluir medidas transitorias que les permitan ajustarse a la nueva reglamentación.

4. Dar publicidad a las normas y a las decisiones administrativas.

4. Permitir la confianza legítima de los particulares en la legalidad, claridad y previsibilidad de las reglas jurídicas y de la acción administrativa, las cuales deben responder a una técnica más orientada a consideraciones de claridad e inteligibilidad que de estilo o elegancia de la lengua.

5. Apremiar las controversias a la luz de las normas vigentes al momento de presentarlas o al momento en que ocurrieron los hechos en que ellas se fundan.

6. Respetar el principio de cosa juzgada.

Adicionalmente la seguridad jurídica si bien no supone la vinculación inexorable de la administración o de los jueces a sus decisiones precedentes, sí los obliga a exponer

---

<sup>3</sup> Cf M. Fromont, “Le principe de sécurité juridique,” AJDA 1996, N° especial.

clara y suficientemente los motivos y argumentos por las cuales se aparta de su criterio anterior.

La seguridad jurídica en materia administrativa está ligada igualmente a la figura de caducidad y a la prescripción de las acciones, infracciones y sanciones correspondientes.

La confianza legítima ha sido definida como la *“protección jurídica a las expectativas razonables, ciertas y fundadas que pueden albergar los administrados con respecto a la estabilidad y proyección futura de determinadas situaciones jurídicas de carácter particular y concreto, cuando ellas han sido promovidas, permitidas, propiciadas o toleradas por el mismo Estado”*<sup>4</sup>.

También considera la doctrina que el desconocimiento del principio de confianza legítima por un cambio de reglamentación no es absoluto, pues las personas afectadas deben tomar en cuenta, en razón de la naturaleza misma de la reglamentación y del margen de apreciación de la administración, la posibilidad de un cambio de reglamentación<sup>5</sup>.

La Corte Constitucional en Sentencia C-007 de 2002<sup>6</sup> señaló respecto de la seguridad jurídica que en el Estado Social de Derecho ella *“no impide cambios en las reglas de juego pero sí exige que éstos no se hagan arbitraria y súbitamente sin consideración alguna por la estabilidad de los marcos jurídicos que rigen la acción de las personas y en desmedro de la previsibilidad de las consecuencias que se derivan*

---

<sup>4</sup> Valbuena Hernández Gabriel *“La defraudación de la Confianza Legítima”*, Bogotá Universidad Externado de Colombia, 2008.

<sup>5</sup> Huglo Jean-Guy - La Cour de cassation et le principe de la sécurité juridique Cahiers du Conseil constitutionnel n° 11 <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/nouveaux-cahiers-du-conseil/la-collection/la-collection-des-cahiers-du-conseil-constitutionnel.96528.html>.

<sup>6</sup> M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.



*para los particulares de ajustar su comportamiento a dichas reglas”.*

En cuanto a la confianza legítima, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional<sup>7</sup>, este principio *“se aplica como mecanismo para conciliar el conflicto entre los intereses público y privado, cuando la administración ha creado expectativas favorables para el administrado y lo sorprende al eliminar súbitamente esas condiciones. Por lo tanto, la confianza que el administrado deposita en la estabilidad de la actuación de la administración, es digna de protección y debe respetarse.”*<sup>8</sup> Empero, la misma jurisprudencia también ha previsto que la aplicación del principio de confianza legítima no es óbice para que la administración adelante programas que modifiquen tales expectativas favorables, sino que, en todo caso, no *“puede crear cambios sorpresivos que afecten derechos particulares consolidados y fundamentados en la convicción objetiva, esto es fundada en hechos externos de la administración suficientemente concluyentes, que dan una imagen de aparente legalidad de la conducta desarrollada por el particular.”*<sup>9</sup>

De conformidad con lo anterior es claro que la administración no está obligada a mantener indefinidamente una regulación, pues en el Estado Social de Derecho, la seguridad jurídica no impide la modificación de las reglas de juego pero sí exige que los cambios no se hagan de manera arbitraria y en forma inesperada sin tomar en cuenta la estabilidad de los andamiajes jurídicos que rigen en un momento dado la acción de las personas y desconociendo las consecuencias que los particulares deben asumir para ajustar su comportamiento a las nuevas normas.

---

<sup>7</sup> Corte Constitucional sentencia T-729 de 2006 M.P. Jaime Córdoba Triviño

<sup>8</sup> *Cfr.* Corte Constitucional, sentencia SU-360/99, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto fundamento jurídico 5.

<sup>9</sup> *Ibídem*

A su vez, en materia de derechos adquiridos, la Sala ha precisado que "No puede afirmarse válidamente que respecto de las licencias o autorizaciones de funcionamiento de los establecimientos exista un verdadero derecho adquirido puesto que el derecho, en el caso de autorizaciones o habilitaciones, se mantiene mientras se cumplan las exigencias legales para ello. No puede hablarse de autorizaciones indefinidas, absolutas o ilimitadas que se mantienen no obstante el paso del tiempo y la exigencia de nuevos requisitos"<sup>10</sup>.

Es claro entonces que un permiso o una licencia para que funcione un estacionamiento no puede confundirse con la garantía a "la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles" que establece el artículo 58 de la Constitución Política.

En el caso de las normas legitimadas desde el punto de vista del interés común, como ocurre con aquellas relacionadas con el espacio público, es claro que la posibilidad de modificarlas debe prevalecer, pudiendo la administración, si considera que las condiciones del entorno al que han de aplicarse las nuevas reglas así lo aconseja, mitigar los efectos desestabilizadores de tales medidas, a través de normas transitorias que permitan a los afectados ajustarse a la nueva regulación.

Por lo anterior, en el presente caso, los estacionamientos que al momento de la expedición de la norma cuestionada se encontraban habilitados con el cumplimiento de los requisitos legales, no tienen un derecho adquirido a la inmutabilidad de las normas sobre las fachadas, pudiendo estas ser modificadas por la administración si

---

<sup>10</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera Bogotá, D.C., noviembre veintiuno (21) de dos mil tres (2003). Consejera ponente: Olga Inés Navarrete Barrero. Radicación número 11001-03-24-000-2001-00199-01. Actor: IN BOND GEMA S.A.

el interés general que subyace a los elementos del espacio público lo requiere, y las normas de superior jerarquía así lo autorizan, sin que ello implique una vulneración a los principios de seguridad jurídica y confianza legítima.

De conformidad con lo anterior, la Sala entiende que la administración puede adoptar las medidas atacadas, considerando que se trata de componentes del espacio público, siempre y cuando otorgue a quienes ya habían obtenido una licencia con las formalidades legales, el plazo necesario para adaptarse a las nuevas normativas.

Consecuente con lo anterior, debe la Sala revocar la sentencia apelada, por las razones expuestas en esta providencia, y en su lugar denegará las pretensiones de la demanda, como en efecto se dispondrá en la parte resolutive de la misma.

**En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,**

#### **F A L L A**

**Primero.- REVÓCASE** la sentencia de 12 de octubre de 2006, proferida por el Tribunal Administrativo Cundinamarca Sección Primera Subsección "B".

**Segundo. DENIÉGANSE** las pretensiones de la demanda.

Ejecutoriada esta providencia, devuélvase el expediente al Tribunal de origen.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.**

Se deja constancia de que la anterior sentencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en la sesión del día 29 de septiembre de 2011.

**MARCO ANTONIO VELLILLA MORENO**      **MARÍA ELIZABETH GARCÍA G.**  
**Presidente**

**RAFAEL E. OSTAU DE LAFONT PIANETA**      **MARÍA CLAUDIA ROJAS LASSO**