

**I. EXPEDIENTE D-11638 - SENTENCIA C-211/17 (Abril 5)**  
M.P. Iván Humberto Escruera Mayolo

**1. Norma acusada**

**LEY 1801 DE 2016**

(julio 29)

*Por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia.*

**ARTÍCULO 140. COMPORTAMIENTOS CONTRARIOS AL CUIDADO E INTEGRIDAD DEL ESPACIO PÚBLICO.** Los siguientes comportamientos son contrarios al cuidado e integridad del espacio público y por lo tanto no deben efectuarse:

1. Omitir el cuidado y mejoramiento de las áreas públicas mediante el mantenimiento, aseo y enlucimiento de las fachadas, jardines y antejardines de las viviendas y edificaciones de uso privado.
2. Realizar obras de construcción o remodelación en las vías vehiculares o peatonales, en parques, espacios públicos, corredores de transporte público, o similares, sin la debida autorización de la autoridad competente.
3. Alterar, remover, dañar o destruir el mobiliario urbano o rural tales como semáforos, señalización vial, teléfonos públicos, hidrantes, estaciones de transporte, faroles o elementos de iluminación, bancas o cestas de basura.

**4. Ocupar el espacio público en violación de las normas vigentes.**

5. Ensuciar, dañar o hacer un uso indebido o abusivo de los bienes fiscales o de uso público o contrariar los reglamentos o manuales pertinentes.
6. Promover o facilitar el uso u ocupación del espacio público en violación de las normas y jurisprudencia constitucional vigente.
7. Consumir bebidas alcohólicas, sustancias psicoactivas o prohibidas en estadios, coliseos, centros deportivos, parques, hospitales, centros de salud y en general, en el espacio público, excepto en las actividades autorizadas por la autoridad competente.
8. Portar sustancias prohibidas en el espacio público.
9. Escribir o fijar en lugar público o abierto al público, postes, fachadas, antejardines, muros, paredes, elementos físicos naturales, tales como piedras y troncos de árbol, de propiedades públicas o privadas, leyendas, dibujos, grafitis, sin el debido permiso, cuando este se requiera o incumpliendo la normatividad vigente.
10. Drenar o verter aguas residuales al espacio público, en sectores que cuentan con el servicio de alcantarillado de aguas servidas y en caso de no contar con este, hacerlo incumpliendo la indicación de las autoridades.
11. Realizar necesidades fisiológicas en el espacio público.

12. Fijar en espacio público propaganda, avisos o pasacalles, pancartas, pendones, vallas o banderolas, sin el debido permiso o incumpliendo las condiciones establecidas en la normatividad vigente.

**PARÁGRAFO 1o.** Las empresas de servicios públicos pueden ocupar de manera temporal el espacio público para la instalación o mantenimiento de redes y equipamientos, con el respeto de las calidades ambientales y paisajísticas del lugar, y la respectiva licencia de intervención expedida por la autoridad competente.

**PARÁGRAFO 2o. Quien incurra en uno o más de los comportamientos antes señalados será objeto de la aplicación de las siguientes medidas:**

<b>COMPORTAMIENTOS</b>	<b>MEDIDA CORRECTIVA A APLICAR DE MANERA GENERAL</b>
Numeral 1	Construcción, cerramiento, reparación o mantenimiento de inmueble.
Numeral 2	Multa General tipo 3.
Numeral 3	Multa General tipo 4; Reparación de daños materiales de muebles; Construcción, cerramiento, reparación o mantenimiento de inmuebles;
<b><u>Numeral 4</u></b>	<b><u>Multa General tipo 1.</u></b>
Numeral 5	Multa General tipo 3; Reparación de daños materiales de muebles o inmuebles; Construcción, cerramiento, reparación o mantenimiento de inmueble.
Numeral 6	Multa General tipo 4; Remoción de bienes
Numeral 7	Multa General tipo 2; Destrucción de bien. Participación en programa comunitario o actividad pedagógica de convivencia y remisión a los Centros de Atención en Drogadicción (CAD) y Servicios de Farmacodependencia a que se refiere la Ley 1566 de 2012.
Numeral 8	Multa General tipo 2; Destrucción de bien.
Numeral 9	Multa General tipo 2; Reparación de daños materiales de muebles o inmuebles; Construcción, cerramiento, reparación o mantenimiento de inmueble.
Numeral 10	Multa General tipo 4.
Numeral 11	Multa General tipo 4; Programa o actividad pedagógica de convivencia.
Numeral 12	Multa especial por contaminación visual; Reparación de daños materiales de muebles o inmuebles; Construcción, cerramiento, reparación o mantenimiento de inmueble; Remoción de bienes; Destrucción de bien.

**PARÁGRAFO 3o. Cuando el comportamiento de ocupación indebida del espacio público a que se refiere el numeral 4 del presente artículo, se realice dos (2) veces o más, se impondrá, además de la medida correctiva prevista en el párrafo anterior, el decomiso o la destrucción del bien con que se incurra en tal ocupación.**

**PARÁGRAFO 4o.** En relación con el numeral 9 del presente artículo bajo ninguna circunstancia el ejercicio del grafiti, justificará por sí solo, el uso de la fuerza, ni la incautación de los instrumentos para su realización.

## **2. Decisión**

**Primero.-** Declarar **EXEQUIBLE**, por el cargo examinado, el artículo 140, numeral 4, de la Ley 1801 de 2016, por las razones expuestas en esta providencia.

**Segundo.-** Declarar **EXEQUIBLE**, por el cargo examinado los párrafos 2º (numeral 4) y 3º del artículo 140 de la Ley 1801 de 2016, **EN EL ENTENDIDO** que cuando se trate de personas en situaciones de debilidad manifiesta o pertenecientes a grupos de especial protección que de acuerdo con *la jurisprudencia constitucional* se encuentren protegidas por el principio de confianza legítima, no se les aplicarán las medidas correccionales de multa,

decomiso o destrucción, hasta tanto se les haya ofrecido por las autoridades competentes programas de reubicación o alternativas de trabajo formal, en garantía de los derechos a la dignidad humana, mínimo vital y trabajo.

### 3. Síntesis de la providencia

La Corte declaró exequible el artículo 140, numeral 4 de la Ley 1801 de 2016, por cuanto el mismo se ajusta al contenido del artículo 82 de la Constitución, que establece como 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*, en concordancia con esta disposición, en tanto que el artículo 24 determina que todo colombiano, con las limitaciones que establezca la ley, *tiene derecho a circular libremente por el territorio nacional*. Además, el artículo 313 numeral 7 superior encarga a los concejos municipales *reglamentar los usos del suelo y, dentro de los límites que fije la ley, vigilar y controlar las actividades relacionadas con la construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda*.

Aunado a lo anterior, según el artículo 82 de la C.P., el Estado tiene el deber de velar por la integridad del espacio público; es decir, se trata de una carga impuesta por el Constituyente en favor del respeto de estas áreas y evitar que sufran menoscabo en los aspectos físico, social, cultural, urbanístico e incluso jurídico, para que la comunidad pueda desarrollar actividades lúdicas, recreacionales e incluso para valerse de ellas con el fin de transportarse empleando las zonas habilitadas para este propósito, -peatones y ciclistas-, en aras de una convivencia pacífica.

La Corte explicó que, no obstante lo anterior, es preciso tener en cuenta que la preservación del espacio público no es incompatible con la protección que, a la luz de la Constitución, cabe brindar a las personas que, amparadas en el principio de buena fe, se han dedicado a actividades informales en zonas consideradas como espacio público y frente a las cuales, al momento de aplicar las medidas correctivas, se tendrán en cuenta los principios de proporcionalidad y razonabilidad, en los términos de la jurisprudencia constitucional.

De otra parte, la Corte declaró la exequibilidad condicionada de la expresión "multa general tipo 1." contenida en el numeral 4 del párrafo 2º, y del párrafo 3º del artículo 140 de la Ley 1801 de 2016, teniendo en cuenta la jurisprudencia que se ha desarrollado sobre la necesidad de, dadas ciertas condiciones, proteger a quienes se han dedicado a las ventas informales.

La Corporación resaltó que los miembros de este sector de la población, cuando estén en condiciones de vulnerabilidad y se encuentren amparados por el principio de confianza legítima, no serán afectados con las medidas de multa, decomiso o destrucción del bien, hasta tanto las autoridades competentes hayan ofrecido programas de reubicación o alternativas de trabajo formal.

Puntualizó la Corte que, en todo caso, la aplicación de las medidas correctivas previstas en el Código está presidida por los principios de razonabilidad y proporcionalidad y que, en ese contexto, si bien tales medidas tienen una finalidad importante e imperiosa, cuando se esté frente a colectivos en condiciones de vulnerabilidad y amparados por la confianza legítima, la aplicación inmediata de la multa, el decomiso o la destrucción de bienes, resultaría desproporcionada, si previamente no se han adelantado programas de reubicación o alternativas de trabajo formal, que materialicen los derechos a la dignidad humana, al mínimo vital y al trabajo.

### 4. Salvamentos parciales y aclaración de voto

El magistrado **Alberto Rojas Ríos** salvó el voto, y, de manera parcial, también lo hicieron los magistrados **María Victoria Calle Correa** y **Antonio José Lizarazo Ocampo**.

El Magistrado **Rojas Ríos** se apartó de la decisión mayoritaria de la Sala por cuanto considera que, por una parte, se debió condicionar la exequibilidad del numeral 4º del artículo 140, así como la del numeral 4º del párrafo segundo de la misma disposición y, por otra, declarar la inconstitucionalidad del párrafo tercero del artículo en cuestión.

En su criterio habría sido preciso tener en cuenta la diferencia existente en el numeral 4º, objeto de estudio, y el 6º, donde se recoge como infracción la de "facilitar el uso u ocupación

del espacio público en violación de las normas y jurisprudencia constitucional vigente”, para incorporar en el primero la distinción que se hace en el segundo relativa a la necesidad de ceñirse a la jurisprudencia constitucional sobre la materia.

Con respecto al párrafo 3º expresó que no es suficiente la exequibilidad condicionada que se adoptó en la sentencia, y que por el contrario, lo adecuado habría sido declarar su inexecutable, porque tratándose de sujetos de especial protección y en situación de vulnerabilidad, como son los vendedores informales, se debe maximizar su protección, debido a que sistemáticamente han sido objeto de persecución y maltrato.

Por su parte, la magistrada **María Victoria Calle Correa**, expresó que salva parcialmente el voto en relación con la decisión adoptada en el numeral segundo de la parte resolutive de la providencia. En dicho apartado, la Sala decidió declarar la exequibilidad de los párrafos 2º [numeral 4º] y 3º del artículo 140 de la Ley 1801 de 2016, que establecen - en síntesis- la multa general tipo 1 y el decomiso o la destrucción del bien como medidas correctivas a la ocupación del espacio público en violación de las normas vigentes, en el entendido en que aquellas no serían aplicables frente a personas en circunstancias de debilidad manifiesta o grupos de especial protección que, “de acuerdo con la jurisprudencia constitucional” se encuentren amparados por el principio de confianza legítima, hasta tanto se les haya ofrecido por las autoridades competentes programas de reubicación o alternativas de trabajo formal, en garantía de los derechos a la dignidad humana, mínimo vital y trabajo.

En su consideración, aunque la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha construido reglas claras sobre la protección de personas que se dedican al trabajo informal en el espacio público [grupo poblacional al que claramente intenta proteger el condicionamiento], su referencia en el resolutive del que se aparta no es adecuada. Lo anterior, en razón a que se enmarca en un asunto en el que, por un lado, se inscriben derechos fundamentales de población vulnerable o en condiciones de debilidad, y, por el otro, se delimita el marco de aplicación de medidas correctivas en ejercicio de la función y actividad de policía, ámbito normativo en el que es imprescindible que las reglas sean lo suficientemente claras, sin remisiones que permitan espacios innecesarios de interpretación que pongan en riesgo los bienes que se pretenden proteger.

Con fundamento en las reglas jurisprudenciales de esta misma Corporación, entonces, los párrafos 2º [numeral 4º] y 3º del artículo 140 de la Ley 1801 de 2016 debieron condicionarse en el entendido en que no eran aplicables a las personas que se dedican al trabajo informal en el espacio público hasta tanto las autoridades competentes hayan planificado, coordinado y ejecutado los programas de reubicación u ofrecido alternativas de trabajo formal, en garantía de los derechos fundamentales a la dignidad humana, mínimo vital y trabajo.

El magistrado **Antonio José Lizarazo Ocampo**, indicó que no compartía la decisión con respecto al condicionamiento del párrafo 2º numeral 4, relacionada con la medida de multa tipo 1, en cuanto considera que el mismo se ajusta a la Constitución y debió declararse executable pura y simplemente, por cuanto la medida correctiva allí prevista se aplica en los términos que el mismo código establece, que contienen parámetros de razonabilidad y proporcionalidad, y, además, en su artículo 180, prevé que la multa podrá ser conmutada por la participación en programas comunitarios o actividades pedagógicas de convivencia, lo que quiere decir que las personas no se verían necesariamente afectadas con el pago de una suma de dinero.

De otra parte, el magistrado **Alejandro Linares Cantillo**, manifestó que aclara y salva voto parcialmente con respecto a la decisión. Indicó que aclara su voto respecto del resuelve segundo, en cuanto expresó que la exclusión de las medidas correctivas por la ocupación indebida del espacio público sólo procede cuando se configuren los elementos propios de la confianza legítima, por lo que las acciones de recuperación del espacio público, rente a ocupaciones de mala fe, en la que no existen acciones u omisiones de las autoridades públicas que hayan dado lugar a crear la confianza en la continuación de la ocupación, no requieren medidas adicionales de reubicación. También salvó parcialmente el voto respecto del mismo resolutive segundo, al considerar que las medidas de decomiso y destrucción de bienes, a pesar de ser instrumentos eficaces, son desproporcionados frente al derecho de propiedad, cuando la mercancía no sea en sí misma prohibida, peligrosa o desconozca normas relativas a su comercialización o normas aduaneras, por constituir, por ejemplo, artículos de contrabando.

El magistrado **Aquiles Arrieta Gómez**, aclaró el voto para señalar que acompaña la decisión de exequibilidad condicionada, por ser la mejor solución judicial para proteger los derechos y principios constitucionales en tensión, pese a no ser una solución jurídica óptima. Tal nivel de protección requiere la intervención del legislador, para evitar que la norma mantenga el carácter sobreinclusivo y desproporcionado.

Por su parte, la magistrada **Gloria Stella Ortiz Delgado**, aclaró el voto en relación con dos puntos específicos. En primer lugar, no está de acuerdo con la aproximación en torno a la confianza legítima, que es usada en la sentencia para la solución del problema jurídico. Lo anterior, pues esa aproximación parte del presupuesto de que los vendedores ambulantes ignoran el hecho de que la ocupación que ellos hacen del espacio público es ilegal, lo cual no puede ser ni deducido de la jurisprudencia constitucional, ni comprobado de manera abstracta. La Magistrada considera que el acercamiento al estudio de constitucionalidad desde la perspectiva de la confianza legítima, genera confusión en tanto disminuye la importancia de adoptar medidas para proteger un derecho de todos y todas, como es el espacio público. Es claro que, según indica, ello no es óbice para obviar la eventual protección constitucional que merecen los vendedores informales, pero la mención al principio de confianza legítima puede llegar a sugerir que el Legislador estaba obligado a otorgarles derechos preferenciales sobre un bien público, lo cual no es compartido por la Magistrada. En segundo lugar, la aclaración se hace respecto de la ambigüedad de la parte resolutive, pues impedir a las autoridades que impongan las medidas correctivas establecidas en el artículo 140 del Código de Policía que fueron estudiadas, resta toda efectividad a las actuaciones de las autoridades competentes encaminadas a la recuperación del espacio público.