



Referencia: expediente D-12326

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 92 (parcial) y 183 de la Ley 1801 de 2016 “[p]or la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia”.

Actor: Juan Pablo Cardona González

Magistrada Ponente:  
DIANA FAJARDO RIVERA

Bogotá, trece (13) de febrero de dos mil diecinueve (2019).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial las previstas en el artículo 241, numeral 4, de la Constitución Política, y cumplidos todos los trámites y requisitos contemplados en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

## **SENTENCIA**

### **I. ANTECEDENTES**

1. El ciudadano Juan Pablo Cardona González presentó acción de inconstitucionalidad en debida forma contra los artículos 92 (numerales 1°, 6°, 10°, 12°, 16° y parágrafo 2° parcial) y 183 de la Ley 1801 de 2016, por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia.

### **II. LA NORMA DEMANDADA**

2. A continuación, se transcriben las disposiciones objeto de la demanda, y se subrayan los apartes que se acusan de inconstitucionalidad:

#### ***LEY 1801 DE 2016***

*(julio 29)*

*Diario Oficial No. 49.949 de 29 de julio de 2016*

*<Rige a partir del 29 de enero de 2017>*

**CONGRESO DE LA REPÚBLICA**

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

**EL CONGRESO DE COLOMBIA**

**DECRETA:**

**LIBRO PRIMERO.**

**DISPOSICIONES GENERALES.**

**TÍTULO I.**

**OBJETO DEL CÓDIGO, ÁMBITO DE APLICACIÓN Y  
AUTONOMÍA.**

**BASES DE LA CONVIVENCIA.**

**CAPÍTULO I.**

**OBJETO DEL CÓDIGO, ÁMBITO DE APLICACIÓN Y  
AUTONOMÍA.**

(...)

ARTÍCULO 92. COMPORTAMIENTOS RELACIONADOS CON EL CUMPLIMIENTO DE LA NORMATIVIDAD QUE AFECTAN LA ACTIVIDAD ECONÓMICA. Los siguientes comportamientos relacionados con el cumplimiento de la normatividad afectan la actividad económica y por lo tanto no deben realizarse:

1. Vender, procesar o almacenar productos alimenticios en los sitios no permitidos o contrariando las normas vigentes.

(...)

6. Permitir el ingreso de personas o elementos en un número superior a la capacidad del lugar.

(...)

10. Propiciar la ocupación indebida del espacio público.

(...)

12. Incumplir las normas referentes al uso reglamentado del suelo y las disposiciones de ubicación, destinación o finalidad, para la que fue construida la edificación.

(...)

16. Desarrollar la actividad económica sin cumplir cualquiera de los requisitos establecidos en la normatividad vigente.

(...)

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

**COMPORTAMIENTOS**

**MEDIDA CORRECTIVA A  
APLICAR**

Numeral 1

Multa General tipo 2;  
Destrucción de bien; Suspensión  
temporal de actividad.

...

Numeral 6

Multa General tipo 4; Suspensión  
temporal de actividad.

...

Numeral 10

Multa General tipo 2; Suspensión  
temporal de actividad.

...

<u>Numeral 12</u>	<u>Multa General tipo 4; Suspensión definitiva de actividad.</u>
	...
<u>Numeral 16</u>	<u>Multa General tipo 4; Suspensión temporal de actividad.</u>
(...)	

ARTÍCULO 183. CONSECUENCIAS POR EL NO PAGO DE MULTAS. Si transcurridos seis meses desde la fecha de imposición de la multa, esta no ha sido pagada con sus debidos intereses, hasta tanto no se ponga al día, la persona no podrá:

1. Obtener o renovar permiso de tenencia o porte de armas.
2. Ser nombrado o ascendido en cargo público.
3. Ingresar a las escuelas de formación de la Fuerza Pública.
4. Contratar o renovar contrato con cualquier entidad del Estado.
5. Obtener o renovar el registro mercantil en las cámaras de comercio.

Las autoridades responsables de adelantar los trámites establecidos en el presente artículo deberán verificar que la persona que solicita el trámite se encuentra al día en el pago de las multas establecidas en el presente Código. Los servidores públicos que omitan esta verificación incurrirán en falta grave y a los que no ostenten esta calidad se les aplicará la multa tipo 4.

PARÁGRAFO. El cobro coactivo de que trata la presente ley se regulará por lo dispuesto en el artículo [100](#), numeral 2 de la Ley [1437](#) de 2011.

### **III. LA DEMANDA**

3. El veintiocho (28) de septiembre de dos mil diecisiete (2017), el señor Juan Pablo Cardona González radicó en la Secretaría de la Corte Constitucional demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 1º, 92 (numerales 1º, 6º, 10º, 12º, 16º y parágrafo 2º parcial), 183, 184 y 209 (parcial) de la Ley 1801 de 2016, "Por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia". En su criterio, estas normas violan los artículos 1º, 2º, 28, 29, 83, 218 y 248 de la Constitución Política.

4. Mediante auto de seis (6) de octubre de dos mil diecisiete (2017)<sup>1</sup>, la Magistrada Sustanciadora admitió la demanda contra los numerales 1º, 6º y 10º, y parágrafo 2º parcial, del artículo 92 y el artículo 183 del Código Nacional de Policía y Convivencia Ciudadana, y la inadmitió sobre los artículos 1º, 184 y 209, y los numerales 12º y 16º del artículo 92 *ibídem*, por no cumplir las cargas argumentativas exigidas en este tipo de proceso.

---

<sup>1</sup> Folios 69 a 77.

El actor presentó escrito de corrección oportunamente, desistiendo de la demanda contra los artículos 1º, 184 y 209, e insistiendo en la acción contra los numerales 12º y 16º del artículo 92 de la Ley 1801 de 2016.

Por Auto de veintisiete (27) de octubre de dos mil diecisiete (2017)<sup>2</sup>, la Magistrada Sustanciadora decidió admitir los cargos contra los numerales 12º y 16º del artículo 92 del citado Estatuto, por lo anterior, la acción se admitió contra los artículos 92 (numerales 1º, 6º, 10º, 12º, 16º y párrafo 2º parcial) y 183 de la Ley 1801 de 2016. En lo sucesivo, en el resumen de la demanda y las intervenciones, la Sala se concentrará en lo que tiene que ver con los cargos por los cuales fue admitida la demanda.

5. Conforme a lo dispuesto en el Auto 305 de 21 de junio de 2017, proferido por la Sala Plena de la Corporación<sup>3</sup>, se dispuso en el Auto admisorio de la demanda la suspensión de los términos. Posteriormente, mediante Auto de 13 de junio de 2018, proferido por el Pleno de la Corporación, se dispuso levantar la referida suspensión y continuar con el trámite de este proceso de constitucionalidad<sup>4</sup>.

### **Argumentos de la demanda**

6. El actor considera que los distintos numerales cuestionados del artículo 92 (1º, 6º, 10º, 12º y 16º, con sus respectivas consecuencias en los términos del párrafo 2º) de la Ley 1801 de 2016 (Código Nacional de Policía y Convivencia) desconocen el principio de legalidad; que uno de estos (numeral 12º) se opone también al principio de confianza legítima e impone restricciones desproporcionadas a los derechos económicos, sociales y culturales; y que el artículo 183 viola el principio *non bis in ídem*, así como los principios de razonabilidad y proporcionalidad, al establecer sanciones por el no pago de multas impuestas como medidas correctivas de policía.

### ***Cuestionamientos contra los distintos numerales del artículo 92 de la Ley 1801 de 2016***

7. El numeral 1º del artículo 92, que se refiere a la venta, procesamiento o almacenamiento de productos alimenticios en sitios no permitidos o contrariando las normas vigentes, desconoce el principio de legalidad, pues el Legislador no precisó ni cuáles son los *sitios no permitidos*, ni a qué *normas vigentes* se refiere. Tampoco utilizó una remisión a otros ordenamientos, susceptible de permitir la integración normativa para su adecuada comprensión por parte de los ciudadanos.

8. El numeral 6º del artículo 92 del Código Nacional de Policía y Convivencia, que se refiere a la conducta de “*permitir el ingreso de personas o elementos en un número superior a la capacidad del lugar*”, desconoce el principio de legalidad, pues no expresa cómo se debe determinar la capacidad de los lugares

---

<sup>2</sup> Folios 104 a 106.

<sup>3</sup> M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

<sup>4</sup> Folios 227 a 229.

a los que se destina la regulación, en relación con las personas y los elementos que pueden acceder. En consecuencia, la interpretación y aplicación de la medida correctiva queda “*al albur*” o discrecionalidad de los uniformados de la Policía Nacional.

9. El numeral 10° del artículo 92, *ibídem*, que proscribe la conducta de “*propiciar la ocupación indebida del espacio público*” desconoce el principio de legalidad, en virtud de su indeterminación. Específicamente, porque la disposición no explica qué se entiende por *ocupar indebidamente*, ni utiliza una remisión normativa que permita precisar estos aspectos.

10. El accionante considera que el numeral 12° del artículo 92 del Código Nacional de Policía y Convivencia desconoce los artículos 1° y 2° de la Carta Política, pues hace que muchos comerciantes se conviertan automáticamente en contraventores de la Ley 1801 de 2016, en lo que tiene que ver con el uso del suelo; y con la ubicación, destinación y finalidad para la que fue construida una edificación. En consecuencia, deja a merced de la persecución policial a los comerciantes, bajo la amenaza de imposición de medidas correctivas que pueden acarrear la “*extinción jurídica del establecimiento de comercio*”, lo que afecta el principio de Estado Social de Derecho, el derecho al trabajo, la solidaridad y los fines del Estado.

11. Además, para el demandante la norma desconoce el principio de progresividad y la prohibición de regresividad, previstos en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), parte del bloque de constitucionalidad, porque el Legislador no previó ninguna cláusula para “*aminorar el impacto de estas medidas de suspensión definitiva de la actividad de los comerciantes afectados, como la reubicación en otro lugar o el desarrollo de actividades análogas*”.

12. Considera que las medidas correctivas previstas en esta disposición, que consisten en la imposición de la multa más alta y la suspensión definitiva de las actividades, son excesivas y desproporcionadas porque (i) no ofrecen alternativa de subsistencia a los afectados, que aminore el impacto de la suspensión definitiva; (ii) la multa es difícil de pagar, especialmente, tomando en consideración la suspensión inmediata de la actividad del comercio; y (iii) el no pago de esta genera otras consecuencias negativas.

Por ello, el numeral citado desconoce también los principios de buena fe y confianza legítima, a raíz del cambio normativo intempestivo frente a los establecimientos de comercio, que antes de la entrada en vigencia de la Ley podían desarrollar sus actividades sin la persecución de la Policía, (cita las sentencias T-772 de 2003, T-025 de 2008, T-160 de 1998, T-778 de 1998, T-369 de 1997 y T-438 de 1996).

13. El numeral 16° del artículo 92 de la Ley 1801 de 2016, que prohíbe desarrollar la actividad económica sin cumplir cualquiera de los requisitos establecidos en la normatividad vigente, y prevé como medida correctiva la

*multa general tipo 4* y la suspensión temporal de la actividad, viola los principios de proporcionalidad y estricta necesidad.

14. Si bien los establecimientos de comercio deben cumplir requisitos fijados por el Legislador, la forma indefinida, vaga e imprecisa en que fue redactado este numeral, así como el hecho de que no establece si abarca el cumplimiento de requisitos de orden reglamentario, conlleva el desconocimiento del artículo 29 de la Carta Política, es decir, el principio de tipicidad y el debido proceso constitucional, al igual que la seguridad jurídica, pues deja al arbitrio de las autoridades de Policía la posibilidad de determinar el eventual incumplimiento de cualquiera de los requisitos establecidos en la “*normatividad vigente*”, sin que el Legislador precise mínimamente a cuáles requisitos hace referencia.

15. Viola también los principios de estricta necesidad y proporcionalidad, pues resulta desproporcionado que el incumplimiento de cualquiera de los requisitos amerite como primera medida la imposición de doble sanción, que consiste en la multa más drástica y la suspensión temporal de actividades, sin un requerimiento o llamado de atención pedagógico, como ocurría en la Ley 232 de 1995 que, previo requerimiento escrito, concedía un plazo de 30 días calendario para que el comerciante acreditara el cumplimiento de los requisitos que hicieran falta.

16. Desconoce el artículo 333 Superior, es decir, la libertad de empresa e iniciativa privada, puesto que no define “*si todos los requisitos deben interpretarse como los contenidos en las leyes exclusivamente, en aplicación del principio de reserva de ley; o si también caben otros distintos, como los que puedan ser fijados a través de actos administrativos de carácter general*”. En relación con el principio de reserva legal frente a los requisitos exigibles para los establecimientos de comercio abiertos al público, invoca la Sentencia C-352 de 2009, en la cual la Corte Constitucional se pronunció sobre la constitucionalidad del artículo 2° de la Ley 232 de 1995, que consagraba taxativamente los requisitos exigibles a los establecimientos de comercio.

### ***Cuestionamiento contra el artículo 183 de la Ley 1801 de 2016***

17. El artículo 183 de la Ley 1801 de 2016 impone a los ciudadanos un conjunto de sanciones por el no pago de la multa, las cuales afectan gravemente intereses constitucionales, al menos, en dos sentidos. Por un lado, porque la cuantía de las multas puede alcanzar el salario mínimo mensual, lo que hace difícil que muchos ciudadanos puedan pagarlas sin sufrir afectaciones a su derecho fundamental al mínimo vital, en un contexto de pobreza y vulnerabilidad como el que afronta gran parte de la población. Y segundo, porque no pagarlas conlleva la imposición de nuevas sanciones, lo que resulta desproporcionado y lesivo de derechos constitucionales, así como una doble sanción por el mismo hecho.

18. Estas sanciones adicionales, derivadas del no pago de una multa, entre las que se cuentan el impedimento para acceder o ascender en un cargo público; contratar o renovar contrato con cualquier entidad del Estado, o renovar el

registro mercantil en las cámaras de comercio, constituyen violaciones al derecho al trabajo y al artículo 1° Superior, en tanto desconocen la dignidad humana y la solidaridad de las personas que integran la sociedad. El demandante da a entender que la imposibilidad de ser nombrado o ascendido en un cargo público limita y vulnera el derecho al trabajo. Así mismo, que las prohibiciones relativas a contratar o renovar contrato con cualquier entidad del Estado y renovar el registro mercantil en las cámaras de comercio son desproporcionadas y excesivas, “y en nada garantizan la convivencia y el orden público, porque ponen a las personas en una situación que perjudica sus derechos, al verse limitados, lo cual es un retroceso en un estado social de derecho”. Al respecto, cita jurisprudencia constitucional, sobre la aplicación de la metodología de la proporcionalidad a los montos de las multas de tránsito, a través de la cual se mostrarían los efectos de las medidas atacadas, en términos de “inequidad social y afectación a los derechos al mínimo vital”.

### III. INTERVENCIONES

19. La **Federación Nacional de Comerciantes, Fenalco**, intervino con el fin de solicitar la declaratoria de inconstitucionalidad de los numerales 6° y 16° del artículo 92 del Código Nacional de Policía y Convivencia; y del artículo 183 de la Ley 1801 de 2016, por razones análogas a las presentadas en la demanda.

20. **Guillermo Rojas Sanabria y otros**, en calidad de ciudadanos y administradores de “*tiendas de barrio*”, presentaron intervención dentro de este trámite. Señalaron que la interpretación y aplicación del Código Nacional de Policía y Convivencia les viene causando perjuicios económicos, laborales, psicológicos y de otro tipo; y está afectando sus ingresos vitales.

Indicaron que el numeral 6° del artículo 92, que prohíbe el sobrecupo en los establecimientos, genera intensos problemas para los comerciantes, pues los locales actualmente son sellados, en ocasiones, simplemente porque un oficial de policía considera que hay mucha gente dentro del mismo.

Señalaron que el numeral 10 del mismo artículo es “*violatorio de la realidad socio cultural del pueblo colombiano y sus costumbres*”, pues, “*de antaño, tienda que se respete*” ocupa al menos mínimamente el espacio de entrada colocando bultos de diferentes productos, guacales de frutas, bicicletas, escobas o traperos; y, ahora, en virtud de la disposición demandada estas actuaciones tradicionales darían lugar a que sean “*perseguidos por la policía del cuadrante*”.

21. **David Ricardo Contreras**, actuando en condición de ciudadano y Director Ejecutivo de la Asociación de Bares de Colombia (Asobares), presentó concepto dentro de este proceso, en el que defendió las siguientes razones en apoyo de la demanda.

La implementación del Código Nacional de Policía y Convivencia ha menoscabado la actividad comercial de su área, es decir, la administración de lugares de esparcimiento, recreación, reunión, asociación y salud, entendida

como el desarrollo integral y tranquilo de la personalidad. Las autoridades de Policía ejercen coerción sobre su actividad, “*sellando de manera sistemática establecimientos de comercio*” acreditados por muchos años. Estos hechos ocurren a través de un procedimiento “*confuso e inquisitivo*”, amparado por normas vagas e inespecíficas, lo que atenta contra los derechos a la justicia, libertad de empresa, igualdad, debido proceso, defensa, trabajo; así como los principios de buena fe, presunción de inocencia y progresividad.

Si bien es necesario sancionar conductas que afectan la salubridad y seguridad, las sanciones establecidas en el artículo 92, por su vaguedad, son desproporcionadas y no toman en cuenta las circunstancias socioeconómicas de los sancionados. El Código debe reglamentarse para limitar la inseguridad jurídica derivada de la amplitud de esas disposiciones y proteger la libertad económica y el acceso a la justicia; al tiempo que deben establecerse sanciones con un fin social y que no supongan una invasión de los agentes de policía en funciones de otras instituciones, como los bomberos o la DIAN.

El artículo 183 impone sanciones desproporcionadas por el no pago de las multas, sin prever ningún tipo de análisis previo, es decir, de forma automática y sin tomar en consideración la protección de grupos vulnerables, la necesaria coordinación entre autoridades administrativas, y la afectación a los derechos y libertades constitucionales. Así las cosas, el pago de multas sería un medio para alcanzar un fin, pero no es un medio válido si destruye el mismo objetivo que persigue.

22. El **Ministerio de Defensa Nacional** presentó concepto destinado a defender la constitucionalidad de las expresiones demandadas.

Su escrito comienza con una amplia alusión a los fines del Código Nacional de Policía y Convivencia, en la que destaca la naturaleza preventiva de sus normas, y su interés por propiciar la convivencia pacífica.

Posteriormente, indica que la redacción del numeral 1º del artículo 92, relativo a la venta de alimentos en lugares prohibidos, no deja margen de discrecionalidad a las autoridades de Policía, pues este efectúa una remisión general a las normas legales vigentes, fórmula admitida por la Corte Constitucional, por ejemplo, en la Sentencia C-352 de 2009.

En cuanto al numeral 6º, acerca de sobrecupo en establecimientos de comercio, indica que el actor desconoce el contexto integral de la Ley 1801 de 2016 y, en especial, que esa parte debe reglamentarse, de conformidad con el artículo 47 (*ibídem*), que establece las variables a tener en cuenta para considerar que se presenta una aglomeración, tales como “*aforo, tipo de evento, clasificación de edad para el ingreso, lugar donde se desarrolla, infraestructura a utilizar, entorno del lugar, características del público, frecuencia, características de la presentación, carácter de la reunión, etc*”, las cuales varían en función de los municipios en que se apliquen y el riesgo específico de desastre. Todo ello se complementa con los artículos 61 y 63 del Código Nacional de Policía.

En cuanto a los numerales 10° y 12° del artículo 92, que prohíben la ocupación indebida de las vías o el uso de las edificaciones para fines distintos a los que fueron previstos para aquellas, indica que la Corte Suprema de Justicia ha establecido que la expresión “*uso indebido*” consiste en la utilización no autorizada o privada, no oficial, es decir, aquella “*que no está autorizada por una norma legal o reglamentaria*”. Por otra parte, la Academia de la Lengua Española define lo indebido como lo que no es lícito, justo y/o conveniente; y utiliza como sinónimos de indebido las palabras “*abuso-largar (sic)*”. Añade que en Colombia “*a través de la Ley 9 de 1989, Ley 388 de 1997 y la Ley 1454 de 2011 se han expedido parámetros para la organización territorial del uso del suelo, lo que de contera derriba el argumento del accionante*”, normas que definen qué es espacio público y privado. (En especial, cita el artículo 5° de la Ley 9 de 1989; los artículos 6°, 8°, 9° de la Ley 388 de 1997; y los artículos 2°, 3° y 29 de la Ley 1454 de 2011).

El numeral 16° del artículo 92 que prevé sanciones por el desarrollo de la actividad sin el cumplimiento de cualquiera de los requisitos exigibles, sin precisar si se trata de los de orden legal o de los de naturaleza reglamentaria no es inconstitucional, pues todo incumplimiento de un requisito para el ejercicio de la actividad económica se convierte en un comportamiento contrario a la convivencia. El actor desconoce entonces los postulados establecidos en el artículo 87 de la norma demandada y los pronunciamientos del Tribunal Constitucional.

En lo concerniente al artículo 183, que prevé la imposición de un conjunto diverso de sanciones a quien no pague las multas impuestas como medidas correctivas, indica que la filosofía de la Ley 1801 de 2016 es primordialmente preventiva y pedagógica. Así, cuando el integrante de la sociedad desconoce los deberes y abusa del derecho puede ser objeto de multas correctivas, entre las que se incluyen amonestaciones, actividades pedagógicas, programas comunitarios y multas.

**23. La Asociación de Billares de Villavicencio** presentó concepto dentro de este trámite. En su criterio, los requisitos relacionados con el uso del suelo afectan los negocios de billares, a sus propietarios y trabajadores. El Código autoriza a la Policía para que los selle por violación del uso del suelo y por la falta de cualquier documento, y el POT prohíbe el comercio mixto que, hasta la fecha se ha desarrollado en la ciudad de Villavicencio, es decir, la unión de actividades económicas por la posibilidad de que en un mismo sector o barrio existan negocios de toda índole, como droguerías, billares, ferreterías, restaurantes, etc. Recalca, a su vez, que este tipo de locales son los principales generadores de empleo, especialmente, para población vulnerable en la ciudad de Villavicencio.

**24. La Federación Nacional de Departamentos** intervino, con el propósito de coadyuvar los argumentos de la demanda, con base en las siguientes razones:

La ambigüedad es la nota característica del Código Nacional de Policía. En las normas demandadas se hace alusión a la venta de productos en sitios no

permitidos, sin definir cuáles son; se establecen multas por superar la capacidad de un lugar, sin precisar el aforo o qué elementos deberían tenerse en cuenta; se habla de ocupar indebidamente el espacio público, sin definir la forma en que debe entenderse tal uso indebido. Indica que estas deficiencias se han prestado para múltiples interpretaciones por parte de la Policía de la Costa Atlántica, en particular por el comando de Policía de Barranquilla, donde se ha interpretado que está prohibido, por ejemplo, el consumo de bebidas alcohólicas en sitios tradicionales como las terrazas y los antejardines, pese a que el Código Nacional de Policía y Convivencia excluyó en su definición de espacio público los antejardines. Señala que, más allá de estas interpretaciones, las normas del Código Nacional de Policía han repercutido negativamente en las rentas departamentales originadas en los monopolios rentísticos de licores dada la disminución en el consumo de estos productos en sitios como los mencionados, y en contra de las costumbres, tradiciones y comportamientos propios de la cultura caribe.

*“El problema estructural del Código de Policía consiste en la redacción amplia y abierta de estos nuevos tipos contravencionales, comportamientos contrarios a la convivencia ciudadana, los cuales siempre son interpretados de forma abierta, en favor de la interpretación que de cada norma haga la Policía Nacional, y en contra de los derechos, libertades e intereses de la ciudadanía. La redacción de estas medidas correctivas no debería dar pie a interpretaciones amplias por parte de las autoridades de policía, sino que debería ser lo más clara posible y de interpretación restringida”.* El hecho de que no se cumplan tales estándares desconoce el artículo 6° de la Constitución, según el cual todo lo que no está prohibido por la ley está permitido para los particulares, así como el principio de legalidad, establecido en el artículo 29 Superior.

Señala que es necesario que la Corte defina parámetros de interpretación de las normas que restringen libertades y, en el caso objeto de estudio, especialmente en relación con (i) la incertidumbre respecto de los requisitos documentales de apertura y funcionamiento que deben cumplir los establecimientos de comercio; (ii) los planes de ordenamiento territorial, y la regulación del numeral 12 del artículo 92, Superior; y (iii) la disminución en las rentas departamentales.

25. El **Ministerio de Justicia y del Derecho** presentó escrito destinado a la defensa de las normas cuestionadas.

Señala que la supuesta indeterminación de las disposiciones que conforman el artículo 92 del Código Nacional de Policía y Convivencia no se presenta, dado que sus literales contienen los elementos esenciales para identificar los comportamientos contrarios a la convivencia.

Frente al cargo contra el numeral primero del artículo citado, indica que este se refiere a la venta de alimentos y que se integra con las disposiciones y regulaciones expedidas en materia de ordenamiento del suelo, salud pública y otras en materia medioambiental, sin que ello implique que el comportamiento

tipificado “*contenga una vaguedad, sino que implica, de manera necesaria e insoslayable, la integración normativa correspondiente en estos temas*”.

El numeral 6º, sobre ingreso de personas en un número superior a la capacidad de un establecimiento de comercio, busca evitar circunstancias contrarias a la vida, la integridad o la dignidad humana. Esta disposición debe integrarse con las normas sobre el uso del suelo y las regulaciones especiales de autoridades competentes, de acuerdo con el principio que prohíbe que cada quien busque su beneficio, incluso en perjuicio de otros, y en armonía con los principios de seguridad y tranquilidad públicas.

Señala que el numeral 10º, al hablar sobre ocupación indebida, se destina a salvaguardar el interés colectivo; y que el numeral 12º, sobre el uso del suelo y el respeto por la ubicación y destinación de los inmuebles, debe leerse con otras disposiciones del Código. Así, considera que, en contra de lo afirmado por el accionante, el párrafo 2º del artículo 84 del mismo Estatuto señala que para prestar servicios de video juegos se debe dar cumplimiento al artículo 3º de la Ley 1554 de 2012. Añade que en el artículo 90 del Código Nacional de Policía y Convivencia se definen los elementos a tener en cuenta en relación con el funcionamiento de estacionamientos o parqueaderos abiertos al público; en el artículo 91 se definen comportamientos que afectan la actividad económica, y todo lo anterior es desarrollado por los artículos 92, 93 y 94, *ibídem*. Propone, en fin, que la remisión para una adecuada comprensión de la disposición, debe extenderse a los artículos 83 y 84 del Código.

En cuanto al artículo 183 del Código Nacional de Policía y Convivencia, las restricciones que se imponen en este a los derechos fundamentales están sometidas a una condición, “*cuya realización se encuentra en la órbita de dominio del infractor de las normas de convivencia y que a su vez se constituye en una obligación clara, expresa y exigible a su nombre*”, como es el pago de las multas; no afecta el núcleo esencial de los derechos y persigue un fin imperioso, de forma adecuada, necesaria y proporcional (Cita las sentencias C-246 de 2017 y C-616 de 2002).

## **V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN**

26. La Procuraduría General de la Nación presentó el concepto No. 6427 solicitando que se declare la exequibilidad de las disposiciones demandadas, contenidas en la Ley 1801 de 2016.

27. Estima que en los cargos por la presunta vaguedad e indeterminación de las expresiones acusadas en los numerales 1, 6, 10 y 16 del artículo 92 de la Ley 1801 de 2016, el actor parte de un estándar estricto de legalidad, propio del derecho penal, sin advertir que las normas demandadas hacen parte del derecho administrativo sancionatorio. Señala que la Corte Constitucional ha establecido que, en virtud del carácter flexible del principio de legalidad en el marco del derecho administrativo sancionatorio, es suficiente con un grado de precisión que haga determinables las conductas prohibidas.

28. Considera que cuando las normas indican que una conducta no está permitida, o es contraria a las normas vigentes, ello implica la existencia de otras disposiciones con capacidad de prohibir o exigir requisitos para el ejercicio de determinada actividad, por lo que la aplicación de dichas normas obliga a las autoridades a completar la norma con otros enunciados normativos.

29. En criterio de la Procuraduría, las expresiones acusadas *“no tienen el grado de vaguedad o indeterminación alegado por el accionante, y por tal razón, no son violatorias del debido proceso”* y superan el estándar de legalidad aplicable.

Así, (i) el numeral 1º del artículo 92 del Código indica que las conductas son determinables *“acudiendo a las normas específicas que establecen en qué sitios se pueden vender o procesar alimentos, y en qué condiciones o permisos se requieren para tal fin”*. La venta de alimentos es una de las actividades que pueden ser reguladas en forma intensa por parte de las autoridades, en razón a la potencial afectación a la salubridad pública y, en consecuencia, conocer las regulaciones *“es una carga razonable de diligencia para las personas que se dedican a esta actividad”*.

(ii) Respecto al numeral 6º, el concepto supera el estándar de tipicidad por razones similares a las señaladas, en la medida en que existen diversas normas que pueden eventualmente regular los aforos de los lugares y fijar regulaciones que deben ser acatadas por razones de seguridad.

(iii) El numeral 10º contiene expresiones que tienen definiciones muy precisas en el diccionario de la Real Academia Española, por lo tanto carecen de la vaguedad alegada por el actor, y,

(iv) En cuanto al numeral 16º, indica que, pese a ser una disposición amplia frente al número de conductas que cobija, resulta sumamente precisa, pues es fácil establecer el contenido normativo de los apartes acusados, cuando se refiere a los requisitos exigidos para ejercer las actividades económicas.

30. Adicionalmente, la Vista Fiscal señala que si bien el accionante tiene razón cuando afirma que los numerales demandados carecen de remisiones expresas a las normas que completan las conductas sancionadas, ello no resulta exigible en el marco del derecho administrativo sancionatorio, y según lo ha sostenido la Corte Constitucional en Sentencia C-501 de 2014, no es siquiera exigible en las normas penales en blanco.

31. Respecto a la presunta inconstitucionalidad que se desprendería de permitir remisiones a normas de jerarquía inferior a la ley, con el fin de complementar las sanciones impuestas, la Procuraduría considera que el cargo no está llamado a prosperar porque no constituye una exigencia del principio de legalidad en materia administrativa ni penal, y porque el ámbito de las normas policivas la Constitución admite un margen especial para la remisión a regulaciones administrativas sin que resulte violatorio del debido proceso.

32. Frente al cargo de la exigencia de reserva de ley para que se pueda limitar la libertad de empresa, el Ministerio Público considera que el accionante realizó una lectura aislada de la Carta Política, pues el texto Superior señala al menos tres eventos en los que la limitación a la libertad de empresa por actos administrativos es legítima, como ocurre con aquellos actos que tienen un papel principal en la regulación de cierta materia, cuando la Constitución habilita a que se efectúe regulación subsidiaria de ciertos temas vía administrativa, y en aquellos en los que se ejerce legítimamente la potestad reglamentaria.

33. En cuanto al cargo que señala que los numerales 12° y 16° del artículo 92 de la Ley 1801 de 2016 son contrarios a la prohibición de regresividad, la buena fe, la confianza legítima, el mínimo vital y el derecho al trabajo, el concepto plantea que el demandante no tiene razón *“porque el acatamiento a las normas sobre el uso del suelo (numeral 12 del mismo artículo) constituye un elemento de especial importancia constitucional para la materialización de los derechos colectivos y del medio ambiente”*. Agrega que, si bien la Corte Constitucional en situaciones concretas ha amparado la confianza legítima frente a usos del suelo no autorizados expresamente, no puede pensarse que exista un deber general de dejar sin efectos las normas relativas al uso del suelo o las consecuencias que implica su incumplimiento.

34. En relación con la sanción dispuesta en el numeral 16°, expone que (i) *“no hace parte de la prohibición de regresividad el que el legislador no pueda agravar los medios de sanción sobre ciertas conductas futuras para buscar la materialización de los fines socialmente legítimos”*; (ii) la inexistencia de un período de gracia para la subsanación o la satisfacción de los requisitos exigidos por la normatividad no convierte la medida en arbitraria, pues el posible obligado cuenta con los mecanismos de defensa durante el trámite de la actuación administrativa, o en sede judicial o constitucional; (iii) en lo atinente al valor de las multas, las acusaciones sobre la cuantía resultan más *“de conveniencia que de constitucionalidad”*, porque cuando el Congreso fija una multa debe ponderar que sus montos logren un efecto disuasivo.

35. Para finalizar, el Ministerio Público sostiene que las consecuencias por el no pago de las multas previstas en el artículo 183 del Código Nacional de Policía y Convivencia son medidas idóneas para lograr el pago oportuno de las sanciones, por cuanto se trata de una limitación de derechos proporcionada que implica una relación con el Estado y que solo tienen vigencia en la medida en que no se pague la sanción.

## **Competencia**

36. La Corte Constitucional es competente para resolver la demanda de la referencia, en los términos del artículo 241.4 C.P., puesto que se trata de una acción pública de inconstitucionalidad que *involucra* disposiciones contenidas en una Ley de la República.

## **Cuestiones previas. Cosa juzgada constitucional e ineptitud parcial de la demanda**

37. La Sala observa que existe una discusión entre los intervinientes relacionada con la posible configuración de cosa juzgada constitucional, de carácter material, en lo que tiene que ver con el cargo dirigido contra el numeral 1º del artículo 92 de la Ley 1801 de 2016, debido a que en la Sentencia C-352 de 2009 la Corte se habría pronunciado sobre un cargo idéntico –o similar en lo relevante– dirigido contra el artículo 2º de la Ley 232 de 1995, “*Por medio de la cual se dictan normas para el funcionamiento de los establecimientos comerciales*”. El demandante, por su parte, invoca precisamente la misma Sentencia como precedente relevante para la declaración de inexecutable de la norma.

38. En otros términos, ambas posiciones consideran que la Sentencia C-352 de 2009 es un pronunciamiento relevante para resolver el problema jurídico planteado, aunque asignan consecuencias diferentes. En ese contexto, resulta imprescindible evaluar si existe cosa juzgada constitucional en lo concerniente a la remisión a “*las demás normas vigentes*” contenida en los numerales 1 (*las normas vigentes*) y 16 (*en la normatividad vigente*) del artículo 92 de la Ley 1801 de 2016.

### **Inexistencia de cosa juzgada constitucional**

39. El artículo 243 de la Constitución Política establece que las decisiones que adopta la Corte en ejercicio del control de constitucionalidad de las leyes hacen tránsito a cosa juzgada constitucional, y que ninguna autoridad puede reproducir *el contenido material* del acto declarado inexecutable por razones de fondo, mientras en la Carta se preserven los mandatos que sirvieron como fundamento de ese pronunciamiento<sup>5</sup>.

40. Desde ese punto de vista, acogido por el Constituyente de 1991, la cosa juzgada constitucional –además de ser un principio incorporado al debido proceso constitucional– persigue dos propósitos esenciales.

Primero, en armonía con el artículo 4º Superior, otorga eficacia al principio de supremacía constitucional, pues (i) evita que después de una decisión de la Corte Constitucional sobre la incompatibilidad de una norma con la Constitución, esta pueda reintegrarse al orden jurídico; (ii) desarrolla la interpretación autorizada de los mandatos constitucionales, dotándolos de precisión; e (iii) identifica interpretaciones abiertamente incompatibles con la Carta, con el fin de que el Legislador se abstenga de asumirlas al momento de concretar los mandatos superiores.

Segundo, garantiza la seguridad jurídica, pues las decisiones de la Corte son definitivas y vinculantes para todos (efectos *erga omnes*) y su sentido no puede ser alterado por sentencias posteriores. Por lo tanto, un nuevo examen del asunto

---

<sup>5</sup> En efecto, el artículo 243 de la Constitución Política establece: “*Los fallos que dicte la Corte en ejercicio del control jurisdiccional hacen tránsito a cosa juzgada constitucional. || Ninguna autoridad podrá reproducir el contenido material del acto jurídico declarado inexecutable por razones de fondo, mientras subsistan en la Carta las disposiciones que sirvieron para hacer la confrontación entre la norma ordinaria y la Constitución*”.

solo es posible si se modifican las normas superiores concretas que sirvieron de parámetro de control. De esa manera, se excluye la procedencia de nuevas demandas basadas en los mismos motivos, evitando desestabilizar el ordenamiento jurídico, y se establece una garantía de auto control judicial, pues las decisiones previas determinan la adopción de una decisión idéntica, en caso de que el asunto sea puesto en conocimiento de la Corte nuevamente.

41. En tal sentido, como lo sostuvo la Corte en Sentencia C-720 de 2007<sup>6</sup>, el efecto de cosa juzgada constitucional comporta, al menos, las siguientes consecuencias:

*“En primer lugar la decisión queda en firme, es decir, que no puede ser revocada ni por la Corte ni por ninguna otra autoridad. En segundo lugar, se convierte en una decisión obligatoria para todos los habitantes del territorio. Como lo ha reconocido la jurisprudencia, la figura de la cosa juzgada constitucional promueve la seguridad jurídica, la estabilidad del derecho y la confianza y certeza de las personas respecto de las decisiones judiciales”<sup>7</sup>.*

42. La Corte Constitucional se ha pronunciado en un amplio número de sentencias sobre el principio de cosa juzgada y ha establecido un conjunto de distinciones para su adecuada comprensión. En esta oportunidad, recordará su jurisprudencia acerca de una de estas distinciones; la que se presenta entre cosa juzgada formal y cosa juzgada material.

43. De acuerdo con ideas de la teoría del derecho aceptadas en jurisprudencia de esta Corporación, es posible distinguir entre las *normas* y los *textos en que son formuladas*. Los últimos se denominan *disposiciones o enunciados jurídicos* y, en principio, coinciden con los artículos, numerales o incisos en que se encuentran formuladas las reglas o principios constitucionales y legales, aunque pueden encontrarse también en fragmentos más reducidos de los textos, como oraciones o palabras individuales, siempre que tengan sentido propio.

44. Las *normas*, siguiendo esta perspectiva, no son los textos legales, *sino su significado*. Este debe hallarse por vía interpretativa y, en consecuencia, a un solo texto legal pueden atribuírsele –al menos potencialmente– diversos contenidos normativos, según la forma en que cada intérprete les atribuye significado. Las normas de competencia del ordenamiento jurídico definen, sin embargo, cuál es el órgano facultado para establecer con autoridad la interpretación jurídica de cada disposición en el sistema de administración de justicia.

45. En ese plano, la cosa juzgada formal recae sobre disposiciones o enunciados normativos; en cambio, la cosa juzgada material se estructura en relación con las normas o contenidos normativos de cada disposición. En consecuencia, la cosa juzgada formal se configura cuando se presenta una demanda contra una disposición sobre cuya constitucionalidad ya se ha pronunciado la Corte,

---

<sup>6</sup> M.P. Catalina Botero Marino.

<sup>7</sup> C-152 de 2002. M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

mientras que la cosa juzgada material se produce cuando, a pesar de demandarse una disposición distinta, el Tribunal constitucional constata que su contenido normativo coincide con el que ya había analizado. Por ejemplo, cuando un artículo de una ley formula de manera distinta un contenido normativo previamente estudiado por la Corte Constitucional.

46. La diferencia entre disposición y norma se relaciona también con las decisiones que se adoptan con efectos modulados y, especialmente, con las sentencias que declaran la exequibilidad condicionada de una norma. Cuando la Corte dicta una sentencia de esta naturaleza es porque considera que, razonablemente, existe una interpretación de un texto legal que resultaría incompatible con la Constitución Política, pero también existe una interpretación válida del enunciado, es decir, una que no afecta la supremacía de la Carta.

47. En otros términos, el texto permite potencialmente derivar dos normas jurídicas distintas, y la Corte preserva la que se ajusta a la Constitución, maximizando a la vez el principio democrático, mediante la conservación de las normas dictadas por el Legislador. Al respecto, la Corte ha explicado: *“hay lugar a declarar la existencia de la cosa juzgada formal, en aquellos eventos en los que existe un pronunciamiento previo del juez constitucional en relación con el precepto que es sometido a un nuevo y posterior escrutinio constitucional<sup>8</sup>. Así mismo, la jurisprudencia ha sido enfática en manifestar que se presenta el fenómeno de la cosa juzgada material cuando, a pesar de haberse demandado una norma formalmente distinta, su materia o contenido normativo resulta ser idéntico al de otra u otras disposiciones que ya fueron objeto de juicio de constitucionalidad, sin que el entorno en el cual se aplique comporte un cambio sustancial en su alcance y significación”<sup>9</sup>.*

48. Los efectos de la cosa juzgada, expresados en el citado artículo 243 de la Constitución Política se producen tanto cuando se configura desde la perspectiva formal, como cuando lo hace desde la concepción material, pues el citado precepto no hace diferenciación alguna al respecto, y los pronunciamientos de la Corte Constitucional poseen fuerza vinculante *erga omnes*, en lo que hace al sentido de la decisión y en lo concerniente a la interpretación que sienta sobre los mandatos constitucionales.

49. Ahora bien, el sentido de la decisión previa determina también la forma en que la Corte debe pronunciarse ante una demanda que propone repetir un examen resuelto ya por un fallo que hizo tránsito a cosa juzgada. Ante la reproducción de un contenido normativo declarado inconstitucional por razones de fondo, debe declararse la inconstitucionalidad de la norma objeto de análisis, mientras que si la decisión previa fue de exequibilidad, la Corte debe *estarse a lo resuelto* en la sentencia previa *‘a menos que se presenten circunstancias*

---

<sup>8</sup> Sentencias C-427 de 1996. M.P. Alejandro Martínez Caballero; C-489 de 2000. M.P. Carlos Gaviria Díaz; y C-774 de 2001. M.P. Rodrigo Escobar Gil.

<sup>9</sup> Sentencias C-427 de 1996. M.P. Alejandro Martínez Caballero, reiterada, entre otras, en la C-447 de 1997. M.P. Alejandro Martínez Caballero; C-774 de 2001. M.P. Rodrigo Escobar Gil; C-1064 de 2001. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa y C-301 de 2002. M.P. Rodrigo Escobar Gil.

*excepcionales que enerven los efectos de la cosa juzgada, como ocurre, por ejemplo, (i) cuando se presentan reformas constitucionales que varían los parámetros de comparación; (ii) cuando así lo demanda el carácter dinámico del Texto Superior; (iii) o cuando se presenta la necesidad de realizar una nueva ponderación de valores o principios constitucionales a partir del cambio de contexto en que se inscribe la disposición acusada”.*<sup>10</sup>

***Análisis sobre la eventual existencia de cosa juzgada en lo relativo a la remisión normativa que disponen los numerales 1º y 16º del artículo 92 de la Ley 1801 de 2016 a las “normas vigentes” (numeral 1º) o a la “normatividad vigente” (numeral 16º)***

50. Tanto el demandante, como quienes se oponen a declarar la inexequibilidad de las normas demandadas (en especial los distintos numerales del artículo 92 del Código Nacional de Policía y Convivencia) invocan, como pronunciamiento relevante para la decisión, la Sentencia C-352 de 2009. La Corte recordará entonces lo decidido en esa oportunidad y determinará si proyecta valor de cosa juzgada sobre el caso concreto.

51. En la Sentencia C-352 de 2009 la Sala Plena asumió el estudio de una demanda de inconstitucionalidad contra el literal b) del artículo 2º de la Ley 232 de 1995, en la cual el Congreso de la República definió un conjunto de normas para el funcionamiento de establecimientos de comercio. Este artículo establecía que *“no obstante lo dispuesto en el artículo anterior<sup>11</sup>, es obligatorio para el ejercicio del comercio que los establecimientos abiertos al público reúnan los siguientes requisitos: (...) b) cumplir con las condiciones sanitarias descritas por la Ley 9ª de 1979 y demás normas vigentes sobre la materia”*. (Se destaca el aparte cuestionado en esa ocasión).

51.1. El “artículo anterior” al que hace referencia la disposición era el artículo 1º de la Ley 232 de 1995, según el cual *“[n]inguna autoridad podrá exigir licencia o permiso de funcionamiento para la apertura de los establecimientos comerciales definidos en el artículo 515 del Código de Comercio, o para continuar su actividad si ya la estuvieren ejerciendo, ni exigir el cumplimiento de requisito alguno, que no estén expresamente ordenado por el legislador”*.

51.2. El accionante planteaba que la remisión a *“las demás normas vigentes en la materia”* desconocía los artículos 6 (responsabilidad de los particulares solo por infringir la Constitución y la Ley), 29 (debido proceso, en relación con el principio de legalidad), 13 (igualdad), 94 (bloque de constitucionalidad), 113 (separación de funciones entre las ramas del poder público) y 333 (libertad económica) de la Constitución Política:

---

<sup>10</sup> Ver las sentencias C-096 de 2017. M.P. Alejandro Linares Cantillo; C-516 de 2016. M.P. Alberto Rojas Ríos; C-007 de 2016. M.P. Alejandro Linares Cantillo; C-460 de 2008. M.P. Nilson Pinilla Pinilla; C-774 de 2001. M.P. Rodrigo Escobar Gil; y C-228 de 2002. MM.PP. Manuel José Cepeda Espinosa y Eduardo Montealegre Lynett. En sentido similar, en la sentencia C-064 de 2018. M.P. José Fernando Reyes Cuartas, se sostuvo que el efecto de la cosa juzgada constitucional podía enervarse *“cuando se presenten circunstancias extraordinarias que lo ameriten, como la modificación del parámetro de constitucionalidad, el cambio del significado material de la Constitución y la variación del contexto”*.

<sup>11</sup> Se refiere, entonces, al artículo 1º de la Ley 232 de 1995.

*“El aparte normativo acusado, al establecer que la apertura y funcionamiento de los establecimientos de comercio deberán sujetarse a las normas sanitarias contenidas en la Ley 9ª de 1979 y las **demás normas vigentes sobre la materia** permite imponer condiciones a la actividad comercial, a partir de cualquier tipo de regulación normativa, lo que desconoce el principio de reserva de ley en la limitación o restricción de las actividades comerciales, contemplado por el artículo 333 de la Constitución. Al respecto, prescribe la norma constitucional que ‘nadie podrá exigir permisos previstos ni requisitos **sin autorización de ley**’, para el ejercicio de la actividad económica y la iniciativa privada. || Permitir que se establezcan limitaciones a la operación de tales establecimientos en aplicación de un conjunto abierto de normas de diverso tipo...contradice el principio de taxatividad que impera en materia de los requisitos que deben cumplir los establecimientos de comercio. En consecuencia, si bien la remisión a la Ley 9ª de 1989 resulta adecuada, pues se trata de una ley emitida por el Congreso de la República, la consideración de las **demás normas vigentes** no respeta el principio de taxatividad consagrado en el artículo 29 constitucional, ya que los comerciantes se verían sometidos a normas que no tienen rango de ley”.*

51.3. La Corporación consideró que la demanda no presentaba cargos claros, específicos y suficientes en relación con la presunta violación de los artículos 6, 29 y 113 de la Carta Política, pues no lograba *“construir una argumentación orientada a demostrar que existe una oposición entre la expresión [demandada] y las garantías del debido proceso [y no exponía] razones idóneas tendientes a demostrar por qué la norma que remite a otras disposiciones sin que precise su naturaleza, vulnera la cláusula general de libertad prevista en el artículo 6º C.P., mediante la cual se delimita el ámbito de actuación de los particulares y los servidores públicos”.*

51.4. La Corporación se refirió únicamente a la presunta violación al artículo 333 de la Carta Política, que consagra la libertad de empresa e iniciativa privada. Al culminar el análisis, declaró exequible la expresión porque, a partir del contexto y propósito de la Ley, era posible concluir que remitía a normas que establecen requisitos de contenido sanitario *“ordenados”* o *“autorizados”* por el Legislador, sin perjuicio de la potestad reglamentaria del Gobierno Nacional. En consecuencia, los requisitos sanitarios o de otra naturaleza exigidos a los comerciantes para el funcionamiento de establecimientos de comercio abiertos al público *deben estar previstos en normas de rango legal*, en virtud de los artículos 1º y 5º de la Ley 232 de 1995, y en armonía con el propósito de ordenación y unificación de requisitos que orientó la mencionada regulación.

51.5. En ese marco, consideró que *“la imposición de requisitos de contenido sanitario para el funcionamiento de los establecimientos de comercio abiertos al público constituye una limitación razonable al ejercicio a la libertad de empresa y la iniciativa privada, que encuentra fundamento en la promoción del bien común y en el desarrollo de la función social que el artículo 333 de la*

*Constitución, atribuye a la empresa, como base del desarrollo. No obstante, (...) deben estar establecidos por el legislador, en los términos en que quedó establecido en esta sentencia, a efecto de cumplir con el mandato prohibitivo establecido en el mismo precepto superior, según el cual, para el ejercicio de la actividad económica y la iniciativa privada ‘nadie podrá exigir permisos previos ni requisitos, sin autorización de la ley’”.*

51.6. Con esos fundamentos, concluyó que la remisión que el literal b) del artículo 2º de la Ley 232 de 1995 efectuaba a las *‘demás normas vigentes sobre la materia’* era constitucional, pues se orientaba a radicar en el Legislador la competencia para *‘ordenar’* o *‘autorizar’* los requisitos exigibles a los comerciantes para operar establecimientos de comercio y, por ende, *“a corregir prácticas regulatorias dispersas que conducían a la proliferación de requisitos emanados de autoridades administrativas de todos los niveles, que podrían entrañar limitaciones irrazonables y desproporcionadas a la libertad de empresa”*<sup>12</sup>.

52. En criterio de la Sala, la decisión C-352 de 2009 sí es un pronunciamiento relevante para el estudio del caso concreto, puesto que se refirió a una remisión *similar* a la que contienen los numerales 1 y 16 del artículo 92 de la Ley 1801 de 2016 (Código Nacional de Policía y Convivencia), en la medida en que esta enviaba a la consideración de *“las demás normas vigentes en la materia”* y los numerales mencionados del artículo 93 en esta demanda se refieren, el primero a *“las normas vigentes”* y, el segundo, a *“la normatividad vigente”*, en el ámbito de la definición de normas para el ejercicio de actividades comerciales.

53. Las disposiciones, sin embargo, no tienen contenidos normativos o normas idénticas, pues en el caso estudiado en la Sentencia C-352 de 2009 (i) el artículo 2º se refería en primer término al artículo 9 de la Ley 99 de 1993, *“Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA y se dictan otras disposiciones”* y la remisión era a la normatividad vigente, específicamente, *“en la materia”*, lo que llevó a la Corte a señalar que se trataba de la materia sanitaria, en función de normas ambientales definidas por el Legislador. Además, (ii) en esa oportunidad, la remisión no venía acompañada de medidas correctivas como las previstas en el párrafo 2 del artículo 92,

---

<sup>12</sup> “Es claro que el ejercicio de la actividad lícita del comercio requiere de precisas definiciones por parte del legislador sobre las exigencias que deben cumplirse, particularmente en materia *sanitaria*, con el propósito de armonizar dicha actividad empresarial con las limitaciones que imponen los derechos de los usuarios y las exigencias del bien común. Sin embargo, como se ha reiterado, estas exigencias deben ser de orden legal, sin perjuicio de la facultad reglamentaria atribuida al Presidente de la República y del ejercicio de su potestad de inspección y vigilancia sobre determinadas actividades, así como de las facultades de intervención en la economía otorgadas por “mandato de la ley” (Art. 334 C.P.) (...) Tal como quedó establecido en los fundamentos de esta decisión, (Fundamento jurídico No. 5.1) una interpretación sistemática de la ley, tomando en cuenta el contexto en que se expidió y los propósitos que la animaron, permiten excluir la posibilidad de que a través de normas reglamentarias se establezcan requisitos o exigencias para el funcionamiento de los establecimientos de comercio, que no estén previstas en la Ley. De manera contundente los artículos 1º y 5º de la ley en que se inserta el segmento normativo acusado, prohíben la exigencia de requisito alguno que no esté “ordenado” o “autorizado” por el legislador. Por lo tanto, no resulta necesaria la emisión de una sentencia interpretativa como lo propone el señor Procurador”. Sentencia C-352 de 2009. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

objeto de análisis, de manera que no hacían parte del ámbito sancionatorio administrativo, como sí ocurre en esta oportunidad.

Por lo tanto, la Sentencia C-352 de 2009 es un precedente relevante, al estudiar un problema jurídico con similitud al que debe abordar al Sala, pero no comporta la existencia de cosa juzgada constitucional.

54. Es importante señalar, además, que la decisión de la Sala de declararse inhibida para decidir en aquella ocasión tenía que ver con que el accionante no demostró una afectación al principio de legalidad. En esta oportunidad, el hecho de que las disposiciones cuestionadas son conductas que atentan contra el ejercicio de la actividad económica, de acuerdo con la regulación legislativa, y pueden llevar a la imposición de medidas correctivas con consecuencias sobre los derechos, es posible afirmar que su contenido es asimilable a sanciones administrativas, ámbito en el que la definición sí debe respetar cierto grado de determinación, razón por la que la Sala abordará el estudio de los cargos correspondientes, sin perjuicio de la utilidad que supone la decisión C-352 de 2009 para el estudio de fondo.

#### ***Ineptitud parcial de la demanda***

55. Por lo expuesto en el acápite anterior, la Sala considera que la demanda sí presenta un cargo suficiente para un pronunciamiento de fondo en lo que tiene que ver con la presunta violación del artículo 29 Superior por indeterminación de la regulación, eventuales remisiones imprecisas o violación a la reserva de ley.

56. Sin embargo, el cargo presentado contra el numeral 12 y el párrafo en su numeral 12, del artículo 92 de la Ley 1801 de 2016, carece de especificidad, suficiencia y pertinencia.

57. En primer lugar, el accionante no explica de qué manera se desconoce el derecho al trabajo en condiciones dignas y justas. En esta materia parece que su inquietud se refiere más a presuntos atropellos que podrían originarse en la aplicación directa de las normas, asunto que escapa al estudio de constitucionalidad. Tampoco señala el actor por qué resultarían aplicables en este ámbito el principio de progresividad y la prohibición de retroceso, básicamente, porque no expone razones destinadas a demostrar la regresión derivada de la disposición cuestionada y parece suponer que, con anterioridad a la expedición del Código, podía ejercerse la actividad económica sin el cumplimiento de los requisitos exigidos por las normas legales, las derivadas de la potestad reglamentaria y las establecidas para la protección de la sanidad, la salubridad pública, el ambiente, etc. Estas falencias, en consecuencia impiden que se configure un cargo de inconstitucionalidad que genere una duda inicial y que viabilice el juicio a cargo de esta Corporación.

En relación con los cargos formulados contra el artículo 183 de la Ley 1801 de 2016, la Sala Plena encuentra también que la demanda es parcialmente inepta. El actor censura la citada disposición en su integridad. No obstante, en el texto

de la demanda no se observa ningún específico ataque contra el inciso 1° (o encabezado del artículo), los numerales 1 y 3, el inciso 2°, ni contra el párrafo. El impugnante solo controvierte las que considera sanciones adicionales, derivadas del no pago de una multa, contenidas en los numerales 2, 4 y 5, relativas al impedimento para acceder o ascender en un cargo público, contratar o renovar contrato con cualquier entidad del Estado y renovar el registro mercantil en las cámaras de comercio, respectivamente.

Pues bien, el demandante da a entender que la imposibilidad de ser nombrado o ascendido en un cargo público (Art. 183.2 de la Ley 1801 de 2016) limita y vulnera el derecho al trabajo. Sin embargo, no proporciona una mínima explicación acerca por qué o en qué sentido se socava ese derecho, bajo el contexto de la regulación acusada, y a la luz de los alcances que la jurisprudencia constitucional ha otorgado a ese principio constitucional<sup>13</sup>. Como consecuencia, el cargo no logra poner en entredicho la presunción de constitucionalidad que ampara al enunciado normativo objetado. Lo propio, en cambio, no ocurre con la acusación contra los numerales 4 y 5 del artículo 183 de la Ley 1801 de 2016.

En efecto, respecto de las prohibiciones relativas a contratar o renovar contrato con cualquier entidad del Estado y renovar el registro mercantil en las cámaras de comercio, el actor sostiene que se trata de consecuencias jurídicas innecesarias y desproporcionadas. Afirma que *“en nada garantizan la convivencia y el orden público, porque ponen a las personas en una situación que perjudica sus derechos, al verse limitados, lo cual es un retroceso en un estado social de derecho”*. De igual forma, cita jurisprudencia de la Corte, sobre la aplicación de dicha metodología, a través del cual se mostrarían los efectos en términos de *“inequidad social y afectación a los derechos al mínimo vital”*, así como de restricción irrazonable a otros derechos, que las medidas demandadas ocasionarían. Por otro lado, señala que tales medidas comportan nuevas sanciones y, por ende, infracción al *non bis in ídem*.

En este orden de ideas, a partir de una interpretación razonable y una argumentación básica, clara y específica, el actor genera dudas elementales sobre la constitucionalidad de los numerales 4 y 5 del artículo 183 de la Ley 1801 de 2016, por infracción al principio de proporcionalidad y a la prohibición de la doble incriminación. En consecuencia, la Sala se inhibirá de emitir pronunciamiento de fondo sobre el artículo 183 de la Ley 1801 de 2016, salvo respecto de sus numerales 4 y 5, en relación con los cuales la demanda cuenta con aptitud sustantiva.

### **Problemas jurídicos planteados**

58. De acuerdo con los antecedentes expuestos, corresponde a la Sala Plena de la Corte Constitucional determinar:

---

<sup>13</sup> Cfr., en este sentido, Sentencias T-026-02. M.P. Eduardo Montealegre Lynett; y SU484 de 2008. M.P. Jaime Araújo Rentería.

(i) Si los numerales 1, 6, 10 y 16, así como el párrafo 2, en sus numerales 1, 6, 10 y 16, del artículo 92 del Código Nacional de Policía y Convivencia violan el debido proceso constitucional, por afectación a los principios de legalidad o tipicidad en la definición de normas que comportan la imposición de medidas correctivas de Policía, establecidas a través de *tipos en blanco* o remisiones imprecisas a un amplio conjunto de normas.

(ii) Si el artículo 183 del Código Nacional de Policía y Convivencia, en sus numerales 4 y 5, que establecen la imposibilidad de contratar o renovar contrato con cualquier entidad del Estado y renovar el registro mercantil en las cámaras de comercio, respectivamente, a causa del *no pago de multas*, desconoce la prohibición de imponer dos sanciones por los mismos hechos (*non bis in ídem*), así como los principios de razonabilidad y proporcionalidad, en la medida en que restringen intensamente diversos derechos constitucionales.

59. Para resolver los problemas mencionados, la Sala reiterará su jurisprudencia sobre (i) el poder, la función y la actividad de policía y el ámbito de configuración de policía en el primer escenario; (ii) el principio de legalidad en el ámbito de las medidas correctivas de policía; y (iii) las medidas coactivas para el pago de multas. En ese contexto, analizará los cargos.

### ***Poder, función y actividad de policía; facultad de configuración del Congreso de la República***

60. Conforme a lo establecido en los artículos 216 y 218 de la Constitución Política, la Policía Nacional forma parte de la Fuerza Pública y tiene por fin primordial mantener las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades, y asegurar la convivencia en paz de los habitantes del país. En términos generales, el cumplimiento de su función se enmarca en el concepto de *actividad de policía* que, junto a los conceptos de poder y función de policía, resulta relevante para el estudio de las disposiciones contenidas en el Código Nacional de Policía y Convivencia, en cuyo artículo 1° se estableció que las disposiciones allí previstas tenían por objeto asegurar las “*condiciones para la convivencia en el territorio nacional*”, y *determinar el ejercicio del poder, la función y la actividad de Policía*”.

61. El poder de policía es la facultad de dictar normas generales para regular el ejercicio de las libertades y derechos constitucionales, con el fin de asegurar la convivencia ciudadana, radica en el Congreso de la República y excepcionalmente en las corporaciones públicas de los ámbitos regional y local debido a la incidencia que una regulación de esta naturaleza tiene sobre los derechos fundamentales. La función de policía está relacionada con la realización de diferentes actuaciones, como de regulación, en cabeza de autoridades tales como los alcaldes para la preservación del orden público, dentro del marco constitucional y legal. La actividad de policía es la instancia de ejecución de las normas de policía y corresponde a los miembros de la Policía Nacional, de conformidad con las competencias definidas en el Código Nacional de Policía y Convivencia Ciudadana.

*“15. La jurisprudencia constitucional, fundada en las categorizaciones que ofrecen escuelas clásicas del derecho administrativo, distingue entre el poder de policía, la función de policía y la actividad de policía, todas ellas instancias diferenciadas de la protección del orden público por parte de los entes locales.*

*15.1. El poder de policía tiene naturaleza eminentemente normativa y refiere a aquellas disposiciones dirigidas a prever límites y condiciones para el ejercicio de actividades ciudadanas, en aras de la protección del orden público y la convivencia social. Este poder es privativo del Congreso de la República, en tanto versa sobre la limitación justificada de derechos constitucionales.*

*Frente al poder de policía, la Corte ha señalado que “[s]e caracteriza por su naturaleza normativa y por la facultad legítima de regulación de la libertad con actos de carácter general e impersonal, con fines de convivencia social, en ámbitos ordinarios y dentro de los términos de la salubridad, seguridad y tranquilidad públicas que lo componen. || Esta facultad que permite limitar en general el ámbito de las libertades públicas en su relación con estos términos, generalmente se encuentra en cabeza del Congreso, quien debe ejercerla obviamente dentro de los límites de la Constitución. Excepcionalmente, también en los términos de la Carta, ciertas autoridades administrativas pueden ejercer un poder de policía subsidiario o residual [Corte Constitucional, Sentencia C-024 de 1994], como en el caso de la competencia de las asambleas departamentales para expedir disposiciones complementarias a las previstas en la ley.” [Corte Constitucional, Sentencia C-825/04].*

*[...]*

*15.2. La función de policía corresponde a la actividad que desarrollan los alcaldes, en los términos del artículo 313-2 C.P., consistente en conservar el orden público en su jurisdicción, respecto del cual es la primera autoridad de policía.*

*La función de policía, como lo explica la jurisprudencia constitucional, está restringida por un principio de estricta legalidad, del cual se derivan dos premisas centrales: (i) las actividades que desarrollan los alcaldes para la conservación del orden público no pueden rebasar el marco regulatorio fijado por el Congreso, ni mucho menos imponer un estándar más estricto de limitaciones a las posiciones jurídicas que ostentan los ciudadanos. Por ende, los alcaldes carecen de todo margen de discrecionalidad en lo que respecta a la definición de las exigencias derivadas de la competencia de conservación del orden público; y (ii) la potestad normativa de los alcaldes está circunscrita a la fijación de las particularidades de las medidas legislativas, para hacerlas compatibles con las condiciones propias de la entidad territorial correspondiente.*

*[...]*

*15.3. Por último, la actividad de policía es un ámbito de ejecución de las medidas adoptadas por los alcaldes en ejercicio de la función de policía, cuyo cumplimiento corresponde a la Policía Nacional, en su carácter de cuerpo armado de naturaleza civil, destinado al mantenimiento de las*

*condiciones necesarias para la convivencia social, según lo prescribe el artículo 218 C.P.”<sup>14</sup>.*

62. En la medida en que el *poder de policía* radica en cabeza del Congreso de la República y condiciona el ejercicio de los derechos y libertades de las personas, existe una reserva de ley en sentido formal para la definición de las normas que le corresponden. Además, el ámbito de las normas de policía es un escenario donde la potestad de configuración legislativa es especialmente amplio (Artículos 114 y 150 Superiores).

A continuación, se explicará el alcance del principio de legalidad en el ámbito de las medidas correccionales o sancionatorias administrativas.

***El principio de legalidad en el ámbito de las normas de policía; utilización de normas en blanco o abiertas en materia de medidas correccionales o sancionatoria administrativa.***

63. El primer inciso del artículo 29 del Texto Constitucional señala que “[e]l debido proceso es aplicable a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas” y el segundo inciso prevé que “nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio”.

64. En consecuencia, el debido proceso es aplicable en actuaciones administrativas de carácter sancionatorio. El principio de legalidad, que hace parte del debido proceso, exige, por una parte, que las normas que puedan acarrear la imposición de una sanción sean definidas por el Congreso de la República (legalidad en sentido amplio) y, por otra, que estén determinadas de la forma más precisa posible (legalidad en sentido estricto o tipicidad). La primera garantía constituye una manifestación del principio democrático, en la medida en que deja en manos del principal foro de representación del pueblo la discusión y determinación acerca de lo sancionable. La segunda es una garantía de la libertad y de la dignidad humana, pues es necesaria para que las personas conozcan el contenido de las prohibiciones y adecúen su conducta a las mismas<sup>15</sup>.

Ahora bien, aunque estas garantías son predicables tanto en el ámbito del derecho penal como en el de las normas sancionatorias de carácter administrativo, la Corporación ha establecido que estas son, en principio, más estrictas en el primer ámbito que en el segundo.

---

<sup>14</sup> Sentencia C-889 de 2012. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

<sup>15</sup> Al respecto, en la Sentencia C-091 de 2017. M.P. María Victoria Calle Correa, se afirmó que: “[e]n segundo lugar, el principio de estricta legalidad se refiere a una forma de producción de las normas, consistente en la definición precisa, clara e inequívoca de las conductas castigadas. Esta segunda dimensión del principio de legalidad que, se anuncia desde ya, se refiere a la controversia planteada en este trámite, constituye el centro de un sistema garantista. Es un presupuesto para que los ciudadanos conozcan realmente las conductas permitidas y prohibidas y no sean entonces sujetos de un poder plenamente discrecional o de una amplitud incontrolable en manos de los jueces y es, por lo tanto, una garantía epistémica de la libertad y la dignidad humana, en tanto la capacidad de toda persona para auto determinarse.” (negrilla fuera de texto).

65. El Código Nacional de Policía y Convivencia está inspirado en un enfoque de prevención y en la misión de preservar las condiciones para la vida en comunidad. Por ese motivo, algunas medidas restrictivas de derechos son denominadas *medidas de corrección*. La Corte Constitucional ha destacado la importancia de esta concepción del poder, la función y la actividad de policía, de naturaleza preventiva. Sin embargo, de esta inspiración general no se sigue que en esta normativa estén excluidas las normas sancionatorias, entendidas como aquellas que imponen consecuencias negativas a raíz de la transgresión de reglas de comportamiento social. En los siguientes párrafos, la Sala se referirá a la jurisprudencia desarrollada en el control de normas sancionatorias o correctivas de carácter policivo.

66. En la Sentencia **C-087 del 2000**<sup>16</sup>, esta Corporación declaró inexecutable el artículo 205 del Decreto-Ley 1355 de 1970, que facultaba a los comandantes de estación de policía y subestación a impedir el acceso a un sitio público o abierto al público 1) a quien, en más de dos ocasiones, hubiere dado lugar a graves perturbaciones del orden público en esos sitios; y 2) a quien, por su edad o estado de salud, física o mental, según dictamen médico, le resultara perjudicial acudir a tales sitios.

En esa ocasión, este Tribunal determinó que *“al establecer los denominados antecedentes de hechos perturbadores, de que trata la norma, éstos deben ser producto, también, del cumplimiento de un proceso previo, por sumario que éste sea, por las siguientes razones: el artículo 29 de la Carta dice que el debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas. Como consecuencia de ello, está el principio general de que a quien se le imponga una medida que limite sus derechos, tenga derecho a conocerla y controvertirla.”*

67. Asimismo, en la Sentencia **C-1444 de 2000**<sup>17</sup>, la Corte declaró inexecutable el numeral tercero del artículo 206 del Decreto 1355 de 1970, que otorgaba competencia a los comandantes de estación y de subestación para imponer presentación periódica a quien: *“(…) de ordinario deambule por las calles en actitud de sospechosa inquisición de bienes o personas”*, debido a la indeterminación de la conducta que daría lugar a la imposición de la medida.

La Sala Plena consideró que tal descripción era *“vaga e imprecisa, y que, como consecuencia de ello, deja[ba] un amplio margen de discrecionalidad a la autoridad policiva, ante la falta de elementos objetivos, para imponer o no una medida correctiva. Además, si [...] la conducta objeto de sanción, se origina [...] en la mera sospecha, es decir, sin que siquiera se exija la producción de actos externos que justifiquen la imposición de la sanción, la disposición abre la puerta a la arbitrariedad”*. En virtud de esa indeterminación, además del riesgo de actuaciones arbitrarias, la Corte concluyó que la norma violaba la presunción de inocencia.

---

<sup>16</sup> M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

<sup>17</sup> M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

68. En la Sentencia **C-409 de 2002**<sup>18</sup>, la Corte declaró exequible la medida correctiva contenida en el numeral 5º del artículo 202 del Decreto 1355 de 1970 (anterior Código Nacional de Policía)<sup>19</sup>, que establecía como contravención de policía, susceptible de reprensión en audiencia pública, la conducta de los padres, consistente en permitir “*a sus hijos intranquilizar al vecindario con sus juegos o travesuras*”, bajo el entendido de que previa a la imposición de la medida correctiva debía garantizarse el cumplimiento del debido proceso:

“(…) por tratarse de la imposición de una medida correctiva, debe cumplirse la garantía del debido proceso, exigida por el artículo 29 de la Constitución. En efecto, en dicha audiencia deben cumplirse los requisitos mínimos del debido proceso, como son: citación a las partes a la audiencia, con indicación del día, hora y lugar; presentación de los hechos, y posibilidad de controvertirlos. Sólo, una vez cumplido lo anterior, el Comandante podrá imponer la medida correctiva. A su vez, ésta deberá enmarcarse en los principios del derecho de policía y ser racional y proporcionada. Además, la autoridad debe explicar a los padres que esta medida correctiva no significa que, para evitar intranquilizar al vecindario, los niños deban permanecer inmóviles o absolutamente silenciosos, sino que se debe procurar es que en los juegos se respeten los derechos ajenos”.<sup>20</sup>

69. En la Sentencia **C-211 de 2017**<sup>21</sup> la Corte Constitucional se pronunció acerca de la constitucionalidad del artículo de una de las medidas previstas en el artículo 140 del Código Nacional de Policía y Convivencia, que preveía la sanción de destrucción del bien, como consecuencia de la conducta de *ocupación del espacio público*.<sup>22</sup>

---

<sup>18</sup> M.P. Nilson Pinilla Pinilla.

<sup>19</sup> Capítulo II. De las contravenciones que dan lugar a reprensión en audiencia pública:

Artículo 202.- Compete a los comandantes de estación y de subestación [reprender] en audiencia pública: [...] 5o) A los padres que permitan a sus hijos intranquilizar al vecindario con sus juegos o travesuras.

<sup>20</sup> Continuó la Corte: “*En cuanto a la prueba de la perturbación a la tranquilidad de los vecinos, las autoridades de policía no pueden dejar de lado que los mayores deben soportar lo que podría denominarse “una carga superior de molestia”, que consiste en que, como consecuencia lógica del comportamiento de los niños, está el de producir algún tipo de perturbación o desorden en sus juegos, que al ser razonablemente entendido y valorado, descarte la posibilidad de que se esté frente a una actitud de intransigencia por parte de los mayores, supuestamente perjudicados.*

*En conclusión: no obstante la prevalencia de los derechos de los niños, esta prevalencia ni es absoluta ni puede ir en detrimento directo de los derechos de los demás, ni su ejercicio puede llevar consigo la desaparición del derecho del otro. Además, para imponer la medida correctiva, como ocurre con la de cualquier sanción, debe garantizarse el cumplimiento del debido proceso, consagrado en el artículo 29 de la Constitución.”* Sentencia C-490 de 2002. M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

<sup>21</sup> M.P. Iván Escrucera Mayolo.

<sup>22</sup> Artículo 140, Código Nacional de Policía y Convivencia Ciudadana: “Comportamientos contrarios al cuidado e integridad del espacio público. <Artículo corregido por el artículo 11 del Decreto 555 de 2017. El nuevo texto es el siguiente:> Los siguientes comportamientos son contrarios al cuidado e integridad del espacio público y por lo tanto no deben efectuarse: [...] 4. Ocupar el espacio público en violación de las normas vigentes.

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

COMPORTAMIENTOS MEDIDA CORRECTIVA A APLICAR DE MANERA GENERAL

Numeral 4 Multa General tipo 1.

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”.

69.1. La Corte se ocupó de establecer si la norma desconocía los derechos constitucionales y la jurisprudencia constitucional sobre los derechos y la protección de los vendedores informales o ambulantes; y si resultaba desproporcionada, al no incluir acciones afirmativas para este sector de la población, infringiendo los principios del Estado social de derecho, la dignidad humana, la efectividad de los derechos, la participación y el orden justo, la protección especial de los sujetos vulnerables, el trabajo, el debido proceso, la confianza legítima y ubicación laboral de las personas en edad de trabajar (arts. 1º, 2º, 13, 25, 29 y 54 superiores).

69.2. Después de explicar el origen e inspiración del Código, es decir, de discurrir acerca de su naturaleza preventiva y de la misión de establecer herramientas para conservar y favorecer la convivencia, *“entendida como la interacción pacífica, respetuosa, dinámica y armónica entre las personas y el ambiente, en el marco del ordenamiento jurídico”*, aludió al problema relacionado con la eventual violación al principio de legalidad.

69.3. La Corte consideró que la norma fue expedida en uso del poder de policía y que suponía una limitación al ejercicio de derechos y libertades fundamentales, destinada a asegurar la integridad del espacio público y su destinación al uso común, en desarrollo del artículo 82 Superior.<sup>23</sup> Encontró, sin embargo, que el demandante basaba la formulación del problema en la aplicación indiscriminada del precepto, y en la afectación especial que esta tendría en personas dedicadas al comercio informal, en especial a los vendedores ambulantes protegidos por el principio de buena fe. Para verificar la validez de la norma decidió efectuar un test estricto de razonabilidad y proporcionalidad.

69.4. A partir del examen, consideró que:

(i) La disposición se ajustaba al artículo 82 de la Carta, es decir, al deber de proteger la integridad del espacio público y su destinación al uso común, sobre el interés particular; 24, que establece la libertad de circulación con las limitaciones legales; 313 (numeral 7), que confiere a los concejos municipales la función de reglamentar los usos del suelo y vigilar y controlar las actividades relacionadas con la construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda. Obligación que contribuye además al desarrollo de actividades lúdicas, recreacionales y de transporte.

(ii) Esta obligación no es incompatible con la protección debida por el Estado a las personas que, amparadas por el principio de buena fe, se dedican a actividades informales en zonas consideradas como espacio público, frente a

---

<sup>23</sup> *“La consagración de este deber constitucional es reflejo de la importancia otorgada por el Constituyente a la preservación de espacios urbanos abiertos al uso de la colectividad, que satisfagan las diversas necesidades comunes derivadas de la vida en las ciudades y poblados y contribuyan, igualmente, a mejorar la calidad de vida de sus habitantes, permitiendo la confluencia de los diversos miembros de la sociedad en un lugar común de interacción. Por su destinación al uso y disfrute de todos los ciudadanos, los bienes que conforman el espacio público son “inalienables, imprescriptibles e inembargables” (art. 63, C.P.); esta es la razón por la cual, en principio, nadie puede apropiarse del espacio público para hacer uso de él con exclusión de las demás personas, y es deber de las autoridades desalojar a quienes así procedan, para restituir tal espacio al público en general”*. Sentencia T-772 de 2003. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

quienes la medida podía resultar irrazonable o desproporcionada. En consecuencia, la disposición analizada resultaba constitucional, únicamente, bajo el entendido de que las personas que se dedican a las ventas informales, se encuentran en condiciones de vulnerabilidad, y están amparadas por el principio de confianza legítima, *“no ser[ía]n afectados con las medidas de multa, decomiso, destrucción del bien, hasta tanto las autoridades competentes hayan ofrecido programas de reubicación o alternativas de trabajo formal”*.

70. En la Sentencia **C-391 de 2017**<sup>24</sup> la Corte analizó si la eventual indeterminación del plazo previsto en el artículo 150 del Código de Policía y Convivencia para efectos del cumplimiento de una orden de policía violaba el artículo 29, sobre el debido proceso constitucional.

70.1 El accionante consideraba que, en virtud de la redacción utilizada por el Congreso de la República, el plazo citado quedaba al arbitrio de la autoridad de policía y no de la definición legal.

70.2 La Corporación declaró la exequibilidad de la norma. Consideró que esta se enmarca en un ámbito donde la potestad de configuración del Derecho, que radica en cabeza del Congreso de la República, es particularmente amplia; recordó la diferencia entre el poder de policía, la función de policía y la actividad de policía, es decir, la ejecución de las normas de policía por parte de la Policía Nacional; indicó que la exigencia de definiciones precisas o el principio de tipicidad en este ámbito es de menor intensidad que en el penal; y consideró que esta norma resultaba aplicable solo a supuestos excepcionales, en los cuales la orden no podía ser cumplida de manera inmediata, sino que debía entenderse en armonía con el artículo 4º del mismo Código<sup>25</sup>, dentro de los principios de una lógica de lo razonable.<sup>26</sup>

71. En los anteriores términos, puede concluirse que la Policía Nacional tiene la facultad de asegurar la convivencia ciudadana y preservar el orden público<sup>27</sup>. Este concepto involucra, a su vez, la seguridad, tranquilidad y salubridad públicas. Para alcanzar estos fines, es necesario distinguir entre el poder de policía, en cabeza del Congreso de la República y residualmente de corporaciones públicas de los órdenes territoriales, a través del cual se imponen

---

<sup>24</sup> M.P. Iván Escruera Mayolo.

<sup>25</sup> Código Nacional de Policía y Convivencia. “ARTÍCULO 4o. AUTONOMÍA DEL ACTO Y DEL PROCEDIMIENTO DE POLICÍA. Las disposiciones de la Parte Primera del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo no se aplicarán al acto de Policía ni a los procedimientos de Policía, **que por su misma naturaleza preventiva requieren decisiones de aplicación inmediata, eficaz, oportuna y diligente, para conservar el fin superior de la convivencia**, de conformidad con las normas vigentes y el artículo 2o de la Ley 1437 de 2011. Por su parte las disposiciones de la parte segunda de la Ley 1437 de 2011 se aplicarán a la decisión final de las autoridades de Policía en el proceso único de Policía, con excepción de aquellas de que trata el numeral 3 del artículo 105 de la ley en mención.” (Destaca la Sala).

<sup>26</sup> 4.4.7. La determinación del plazo tendrá en cuenta la denominada “lógica de lo razonable”, es decir, deberá la autoridad atender a las reglas de la experiencia y de lo que normalmente acontece en situaciones como la que debe resolver. En todo caso, el funcionario será responsable por conductas que atenten contra derechos fundamentales o desconozcan los principios de la función administrativa previstos en el artículo 209 superior, complementados por el artículo 8º del Código.

<sup>27</sup> Sobre el alcance de este concepto, en la Sentencia C-225 de 2017. M.P. Alejandro Linares Cantillo, se afirmó que: “el orden público debe definirse como las condiciones de seguridad, tranquilidad y de sanidad medioambiental, necesarias para la convivencia y la vigencia de los derechos constitucionales, al amparo del principio de dignidad humana”.

condiciones al ejercicio de los derechos y libertades; la función de policía, en cabeza, principalmente, de los alcaldes, que desarrolla los mandatos legales citados, sin exceder su marco y con fines de preservar los elementos ya mencionados (seguridad, salubridad e integridad públicas); y la actividad de policía, instancia de ejecución a cargo de las autoridades de la Policía Nacional.

72. El poder de policía, en tanto facultad que incide en el ejercicio de los derechos fundamentales no solo está reservado al Legislador. Además, debe materializarse con respeto por los principios de razonabilidad y proporcionalidad y no trasgredir el contenido esencial de los derechos fundamentales. En lo que hace a las normas que imponen medidas correctivas, la Corporación ha considerado que estas son asimilables a las normas sancionatorias de carácter administrativo. En consecuencia, son aplicables los principios del debido proceso, aunque no necesariamente con la misma intensidad que en el escenario del derecho penal. En el mismo sentido, es aplicable la jurisprudencia constitucional que admite excepcionalmente el uso de tipos abiertos o en blanco, siempre que (i) sea posible para las personas conocer con seguridad la conducta prohibida, (ii) las remisiones sean identificables (sin que deban ser normas de jerarquía legal, necesariamente), y (iii) no deriven en arbitrariedad en el momento de aplicación.

A continuación, tomando en consideración el cargo propuesto contra el artículo 183, se hará referencia a las decisiones en las que la Corporación ha analizado medidas coercitivas, destinadas a obtener el pago de multas.

### **El uso de medidas coactivas para el pago de multas**

73. En la Sentencia **C-799 de 2003**<sup>28</sup> la Corporación resolvió una demanda de inconstitucionalidad parcial contra el artículo 140 de la Ley 769 de 2002 (Código Nacional de Tránsito Terrestre), por contrariar los artículos 25, 26 y 53 de la Constitución Política, al permitir a las autoridades la inmovilización del vehículo o la retención de la licencia de conducción si, pasados 30 días de la imposición de una multa de tránsito, no se producía el pago. En criterio de la accionante, la medida (i) afectaba el derecho al trabajo, la libertad y la dignidad humana de las personas que derivan su sustento de la utilización de vehículos automotores como instrumento de trabajo; y (ii) vulneraba el derecho a escoger libremente profesión u oficio, pues con la retención de la licencia de conducción se obliga a las personas que tienen dicho oficio a cambiar de empleo.

73.1. Respecto a la naturaleza jurídica de las medidas por mora en el pago de las multas contempladas en la norma demandada, la Corte expresó que tanto la inmovilización del vehículo como la retención de la licencia de conducción, al ser medidas destinadas al *cobro coactivo*, no tenían “*carácter sancionatorio sino que [eran] instrumentos jurídicos para lograr la fuerza coactiva del régimen de tránsito*”; además, dijo la Corte, estas medidas representarían el interés público, al perseguir la seguridad y comodidad en el tránsito de las vías públicas, la preservación del ambiente sano y el uso adecuado del espacio

---

<sup>28</sup> Marco Gerardo Monroy Cabra.

público. Ello no implica que toda medida de este tipo sea acorde con la Constitución, pues para ello, deben ser razonables y proporcionadas, y respetar el núcleo esencial de los derechos fundamentales implicados.

73.2. En aquella oportunidad, la Corte efectuó un examen de proporcionalidad y estimó que las normas analizadas reflejaban un exceso en las atribuciones de las autoridades, pues permitían restringir derechos fundamentales hasta su desconocimiento, con el objetivo de obtener el pago de una sanción pecuniaria. Estas, conllevaban una restricción intensa de la libertad de circulación y la limitación del derecho al trabajo, especialmente, por desconocer la “*realidad socioeconómica de un grupo importante de conductores*” y el hecho de que no todos están en igualdad de condiciones para el cumplimiento de las obligaciones pecuniarias derivadas de las multas. Añadió que existen otros mecanismos jurídicos para lograr el pago de las multas, menos restrictivos a los derechos a la libre circulación y al trabajo, y que no afectarían mínimo vital de subsistencia de las personas que derivan sus ingresos de la conducción.

74. En la Sentencia **C-885 de 2010**<sup>29</sup>, la Corte Constitucional analizó una demanda de inconstitucionalidad contra el literal d) del artículo 21 de la Ley 1382 de 2010, parcialmente acusado, por la posible violación al principio de igualdad y a los derechos a la libertad de locomoción y al trabajo, al facultar a las autoridades para inmovilizar los vehículos a conductores o propietarios que infringieran las normas de tránsito establecidas en el aparte acusado y no cancelaran el valor de la respectiva multa, pues la norma (i) lesionaría los derechos de quienes derivan su sustento en la utilización de estos vehículos; y (ii) implicaría la imposición de una nueva sanción por el no pago de la multa, y no por la comisión de una infracción. En esos términos, la medida sería desproporcionada e innecesaria, dada la existencia de otros mecanismos jurídicos para lograr el pago de las multas; (iii) conllevaría una limitación intensa a la libertad de circulación, en especial, para quienes utilizan motocicletas como instrumentos de trabajo; y (iv) violaría el principio de igualdad al prever un trato distinto entre los conductores de motocicletas y los de otros vehículos automotores.

74.1. La Corte declaró la exequibilidad de la disposición. Consideró que no imponía restricciones irrazonables, ni un trato discriminatorio para los conductores de motos. En cuanto a la razonabilidad de la restricción, indicó que la libertad de locomoción puede ser limitada por el Legislador con base en motivos constitucionales, y añadió que en sentencias C-018 de 2004 y C-408 de 2005 la Corte consideró que la sanción de inmovilización del vehículo por infringir normas de tránsito es razonable.

74.2. En ese contexto, realizó un examen de razonabilidad y proporcionalidad *intermedio*, dentro del cual señaló que la sanción de inmovilización de motocicletas ante la falta de pago de multas graves restringe razonablemente la libertad de locomoción y el derecho al trabajo, en la medida en que (i) persigue un fin importante, que es la protección de la vida y la integridad personal de

---

<sup>29</sup> M.P. María Victoria Calle Correa.

quien conduce y de quienes están en otro vehículo o son peatones; (ii) el medio elegido por el Legislador no está *prima facie* prohibido por la Constitución; (iii) es conducente para alcanzar el fin propuesto, pues se impone una restricción tal que obliga a la persona a cumplir con la sanción económica y disuade a los conductores de motos para que no cometan las infracciones que las contemplan; y (iv) no es desproporcionada, porque la libertad de locomoción es restringida solo en función de un vehículo, de manera que las personas pueden seguir desplazándose por el territorio nacional.

74.3. En cuanto al derecho al trabajo, estimó que tampoco se produciría una restricción desproporcionada, pues (i) la persona podría continuar laborando en otra actividad, incluida la conducción de vehículos; (ii) la restricción es temporal y termina con el pago de la multa; y (iii) se origina en la conducta del propio conductor que infringió la norma de tránsito y, posteriormente, no pagó la multa. Finalmente, consideró que el hecho de que la sanción se aplicara sólo a los conductores de motocicletas y no a los de otros vehículos no era un trato discriminatorio. No se basaba en categorías sospechosas (artículo 13 CP) y buscaba un fin legítimo, por un medio que la Constitución no prohíbe y adecuado para alcanzar los fines propuestos: proteger la vida y la integridad de las personas.

### **Los numerales 1, 6, 10 y 16 del artículo 92 de la Ley 1801 de 2016 son compatibles con el principio de tipicidad**

75. La Corte encuentra que los numerales 1, 6, 10 y 16 del artículo 92 de la Ley 1801 de 2016 no infringen el principio de tipicidad, pues su relativa indeterminación es superable a través de una interpretación armónica y sistemática con otros enunciados del Código Nacional de Policía y Convivencia, así como de las disposiciones legales y reglamentarias que configuran el ejercicio de la actividad económica.

El artículo 92 del Código Nacional de Policía y Convivencia Ciudadana define un conjunto de comportamientos que afectan la actividad económica y, por lo tanto, acarrearán diversas medidas correctivas, entre las que se encuentran multas generales y otras medidas específicas, definidas en el parágrafo 2° de esta disposición. A continuación, se describe la conducta definida como nociva para la actividad económica y la consecuencia prevista en los numerales demandados.

76. El numeral 1° del artículo 92 se refiere a “*vender, procesar o almacenar productos alimenticios en los **sitios no permitidos** o contrariando las **normas vigentes**” (se destacan los apartes que motivan la censura constitucional); y el parágrafo 2° del artículo 92 atribuye a la realización de esta conducta la aplicación de una multa general tipo 2 (ocho salarios mínimos diarios legales vigentes o SMDLV<sup>30</sup>); la destrucción del bien; y, la suspensión temporal de la actividad.*

---

<sup>30</sup> Las multas generales están reguladas en el artículo 180 del Código Nacional de Policía y Convivencia.

77. El numeral 6° del artículo 92 alude a la conducta de “*permitir el ingreso de personas o elementos en un número superior a la **capacidad del lugar***”. Esta conducta, de acuerdo con el párrafo 2°, *ibídem*, tiene por consecuencia la aplicación de una multa general tipo 4 (treinta y dos SMDLV) y la suspensión temporal de la actividad.

78. El numeral 10° del artículo 92 habla de “*propiciar la **ocupación indebida del espacio público***”, y el párrafo segundo del mismo le atribuye como medida correctiva la multa general tipo 2 (ocho SMDLV) y la suspensión temporal de la actividad.

79. El numeral 16° del artículo 92 habla de “*desarrollar la actividad económica sin cumplir cualquiera de los requisitos establecidos en la **normatividad vigente***” y el párrafo 2° define como consecuencia la medida de multa general tipo 4 (treinta y dos SMDLV) y suspensión temporal de actividad.

80. Además de la literalidad de las disposiciones, para la comprensión adecuada de las normas y el ulterior estudio de constitucionalidad, es importante mantener presentes las siguientes premisas: (i) el artículo 92 hace parte del título VIII del Código Nacional de Policía y Convivencia, que regula la actividad económica, y del capítulo III del citado título, que se refiere a comportamientos que afectan la actividad económica; (ii) para la adecuada comprensión de estas normas es oportuno indicar que el artículo 91 divide en tres categorías los comportamientos que afectan la actividad económica: a) los que tienen que ver con el cumplimiento de la normatividad, b) los que se relacionan con la seguridad y la tranquilidad públicas y c) aquellos que atañen a la protección del ambiente y la salud pública; (iii) el artículo 92, parcialmente demandado, desarrolla lo relativo al primer grupo, es decir, al cumplimiento de la normatividad para el ejercicio de la actividad económica; (iv) los requisitos para cumplir actividades económicas están definidos en el artículo 87 del mismo Código y, de acuerdo con su párrafo 2°, “*ninguna autoridad podrá exigir licencia, permiso o requisito adicional de funcionamiento, para el desarrollo de actividades económicas salvo lo previsto en la ley*”.

81. Una premisa que abarca el análisis del primer cargo, contra cuatro de los numerales del artículo 92 es la siguiente: toda disposición normativa tiene un nivel más o menos alto de indeterminación, pues esta es una característica del lenguaje natural en el que se expresan, asociada (i) al uso de términos generales para abarcar amplios espacios de la vida social, (ii) a la vaguedad de los conceptos y (iii) a la ambigüedad de las palabras (la posibilidad de que tengan más de un significado). En consecuencia, la petición de taxatividad o precisión en las definiciones consiste en una exigencia que recae sobre el Legislador, en el sentido de definir las conductas sancionables de la manera más precisa posible, aunque, inevitablemente, es posible que después de este esfuerzo permanezca un ámbito indeterminado.

82. En esa dirección, la Corporación considera que la indeterminación debe ser superable, bien sea por la existencia de suficientes referentes interpretativos, en el caso de los tipos abiertos (amplios), bien sea mediante referencia a otras

normas, tanto de carácter legal como de otra jerarquía, en lo que tiene que ver con los tipos en blanco. El análisis que efectúa la Corte, finalmente, es menos estricto en el ámbito de las medidas correctivas del Código (que son sanciones administrativas) que en el de las normas penales.

83. El **numeral 1º** del artículo 92 se refiere a “*Vender, procesar o almacenar productos alimenticios en los sitios no permitidos o contrariando las normas vigentes*” como una conducta que afecta la actividad económica.

84. El cuestionamiento del actor contra esta disposición se dirige a dos apartes, el que habla de “*sitios no permitidos*” y el que se refiere a “*las normas vigentes*”. Así, indica que su indeterminación viola el principio de legalidad, pues en esta no se define que se entiende por “*sitios no permitidos*” y porque la remisión genérica a las “*normas vigentes*” no permite identificar a qué normatividad se refiere el Legislador, ni si esta cubre únicamente reglas legales o también de otro rango.

85. Al contrario de lo expresado por el accionante, la Sala no considera que la expresión *sitios*<sup>31</sup> sea excesivamente indeterminada. Más allá de la textura abierta del lenguaje, ya mencionada, un *sitio* es un lugar, un terreno, un espacio que puede ser ocupado de una u otra manera. Así las cosas, al unir ambas expresiones, se concluye que la expresión *sitios no permitidos* no presenta una indeterminación de tal naturaleza que haga imposible (o difícil en alto grado) al ciudadano comprender el alcance de la disposición.

86. La expresión *no permitidos* sería, en efecto, excesivamente amplia si resultara imposible determinar razonablemente dónde se establece cuáles son los sitios en los que estaría prohibida la actividad, qué autoridad los señalaría y con base en qué procedimiento.

87. Sin embargo, la premisa (iv) del considerando 80, acerca de los elementos a tener en cuenta en la interpretación de los distintos numerales del artículo 92 del Código Nacional de Policía y Convivencia soluciona este problema. Si bien no existe un listado exhaustivo de lugares en los que está permitida la producción, procesamiento, almacenamiento o venta de alimentos, sí existen normas destinadas a preservar condiciones de salubridad pública en esta actividad, cuyo interés social es evidente. En ese orden de ideas, el artículo 87 en su numeral 1 señala la obligación de cumplir las normas sobre el uso y destinación del suelo como requisito previo al desarrollo de la actividad económica; y el numeral 3 exige el cumplimiento de las condiciones de seguridad, ambientales y sanitarias determinadas por el régimen de Policía durante la ejecución de la actividad económica. Así las cosas, debe entenderse

---

<sup>31</sup> El RAE presenta las siguientes acepciones de sitio:

“1. m. Espacio que es ocupado o puede serlo por algo.

2. m. Lugar o terreno determinado que es a propósito para algo.

3. m. Casa campestre o hacienda de recreo de un personaje.

4. m. Acción y efecto de sitiar.

5. m. Inform. [sitio web](#).

6. m. Cuba. Estancia pequeña dedicada al cultivo y a la cría de animales domésticos.

7. m. Méx. Parada de taxis autorizada”.

razonablemente que los sitios no permitidos serán aquellos definidos en las normas a las que el propio Legislador hizo referencia en el artículo 87 y que tienen que ver con la facultad de los municipios de definir el uso del suelo.

88. Por último, la remisión efectuada al final de la disposición *a las normas vigentes* puede considerarse relativamente amplia. Sin embargo, la Sentencia C-352 de 2009 es un precedente relevante para afrontar el problema jurídico. En aquella decisión la Corporación consideró que una remisión al artículo 9 de la Ley 93 de 1993 y *las demás normas vigentes en la materia* no resultaba excesivamente indeterminada, ni restringía en exceso la libertad económica, pues debía entenderse que hacía referencia a las normas vigentes en materia ambiental, asociadas a la salubridad pública.

89. Si bien el envío normativo previsto en el numeral 1 (bajo análisis) tiene un nivel de indeterminación mayor a la que presentaba el artículo 2º de la Ley 232 de 1995 analizado en la Sentencia C-352 de 2009, ello no implica que la disposición deba ser declarada inexecutable, dado que es posible precisar su contenido de forma análoga a como lo hizo la Sala Plena en el precedente citado. Así, esta norma debe ser leída sistemáticamente con el artículo 87 del mismo Código, ya citado, en lo que tiene que ver con el uso del suelo y el cumplimiento de las normas de seguridad, ambientales y de policía, determinadas por el régimen de Policía. Además, si bien el Legislador no incorpora la cláusula que remitía a las normas vigentes *“en la materia”*, la mención del artículo 87 como la disposición que reúne los requisitos que deben cumplirse para el ejercicio de la actividad económica, y el hecho de que esta disposición alude a la seguridad y la salubridad públicas y la existencia del precedente citado permiten comprender que se trata de las normas que regulan la producción, procesamiento, almacenamiento o venta de alimentos.

90. Como se estableció en la Sentencia C-352 de 2009 esta es una remisión que puede ser precisada desde las normas dictadas por el propio Legislador; pero, además, debe entenderse que no excluye aquellas normas de origen administrativo definidas en virtud del poder reglamentario del Presidente de la República; ni las que se derivan de las facultades y funciones constitucionales de los entes territoriales para preservar la seguridad y la salubridad públicas, en el ejercicio de la función de policía.

91. Ahora bien, en la aplicación de las medidas correctivas, es necesario considerar lo establecido por este mismo Tribunal en la Sentencia C-271 de 2017 en relación con los vendedores informales (o ambulantes). La aplicación de la medida correctiva no puede dar lugar a la destrucción del bien, mientras no se hayan desarrollado las medidas necesarias para su reubicación y para la generación de alternativas de trabajo, con las que puedan asegurar su subsistencia, en caso de afectar a personas que ejerzan la actividad amparadas por el principio de confianza legítima y que se encuentren en condición de vulnerabilidad.

92. Por razones análogas a las expresadas, se declarará la exequibilidad del **numeral 16** del artículo 92 del Código Nacional de Policía y Convivencia,

acusado por la indeterminación de la expresión “*normatividad vigente*”, disposición que prevé medidas correctivas derivadas del incumplimiento de los requisitos para el ejercicio de la actividad económica. Esta disposición deberá interpretarse en armonía con el artículo 87, ampliamente mencionado, y sin exclusión del poder reglamentario y las facultades de los entes territoriales. Así mismo, habrá de tenerse en cuenta en su aplicación lo establecido en la Sentencia C-271 de 2017, en relación con los vendedores informales (o ambulantes), en la forma indicada en el fundamento 91 del presente fallo.

93. En ambos casos, considera la Sala, no existe una posibilidad plausible o razonable de interpretar estas normas de forma distinta o contraria a la Constitución, razón por la cual la decisión será de exequibilidad simple.

94. El **numeral 6º** del artículo 92 define como una medida que afecta la actividad económica la de “*permitir el ingreso de personas o elementos en un número superior a la capacidad del lugar*”.

95. El demandante sostiene que la indeterminación de esta disposición y, por lo tanto, la violación del principio de legalidad se produce porque la *capacidad del lugar* no se encuentra definida, de modo que la aplicación de las sanciones derivadas de esta conducta queda librada al criterio discrecional de las autoridades de Policía, lo que deriva en arbitrariedad. La capacidad, dice, debería definirse, tanto en relación con los elementos como con las personas.

96. La Corte Constitucional considera que esta norma presenta una indeterminación plenamente superable, a partir de una interpretación sistemática de esta con otras normas del Código Nacional de Policía y Convivencia. En concreto, la Sala destaca nuevamente que antes de la regulación sobre los “*comportamientos que afectan la actividad económica*”, que comprende el artículo 92, se incluyeron varias disposiciones sobre “*la actividad económica y su reglamentación*”, de los artículos 83 a 88.

Tal marco, dada la relevancia del ejercicio de actividades que trascienden a la esfera pública, se inscribe en un mandato de intervención y regulación por parte del Estado, a cargo de diferentes autoridades y en atención a sus competencias, con el ánimo de garantizar una adecuada y segura prestación de los diferentes servicios. En este sentido, se destacan aspectos tales como la sujeción a “*las condiciones de seguridad, sanitarias y ambientales determinadas en el régimen de Policía*” (artículo 87).

97. Así, inscrita la disposición demandada en el marco general del que forma parte es claro que el quebrantamiento de las reglas de la “*capacidad del lugar*” cumple un objetivo fundamental y consiste, precisamente, en garantizar la seguridad en el más amplio sentido del término de todos quienes intervienen en la actividad económica. Dicha *capacidad* no es algo arbitrario que se deje a la libre apreciación de quienes ejercen la actividad de Policía sino que parte de la valoración de los documentos que acreditan la legalidad de la actividad -como licencias de funcionamiento- y de aquellas normas, de contenido legal y reglamentario, destinadas a evitar riesgos de desastre, entre otras.

98. Indicaron los ministerios de Justicia y de Defensa que para la comprensión del término “*capacidad*” a que hace referencia el numeral 6° del artículo 92 era necesario tener en cuenta lo dispuesto en el artículo 47 del mismo Código, que regula el derecho de reunión y se refiere a la clasificación de las aglomeraciones en público. Al respecto, debe advertirse que tal disposición fue declarada inexecutable -con efectos diferidos al 20 de junio de 2019- por la Sentencia C-223 de 2017<sup>32</sup>, por desconocimiento de la reserva de ley estatutaria y que, además, el escenario principal de su aplicación es el derecho de reunión inescindiblemente ligado a un derecho político.

A pesar de lo anterior, en el evento en que la actividad económica que da lugar a la infracción del artículo 92 tenga lugar en un marco como el referido, es claro que la *capacidad* del lugar debe estar determinada por las normas legales o reglamentarias que sean aplicable en este tipo de expresiones.

99. En criterio de la Sala, en consecuencia, es claro que el numeral 6° del artículo 92 del Código solo puede aplicarse en concordancia, en los términos y en el marco del conjunto de normas que componen la regulación de la actividad económica, especialmente de las que relacionadas con la seguridad. Como esta interpretación surge del mismo Código, no se observa la existencia de otra interpretación plausible, pero contraria a los mandatos superiores y, en especial, al principio de legalidad.

En consecuencia, la Sala declarará la exequibilidad simple de esta disposición, pues la regulación establece un conjunto de criterios lo suficientemente detallado para precisar el alcance de la disposición acusada; y, debido a que la sanción solo será imponible bajo la certeza de criterios objetivos que evidencien la configuración de un evento que atente contra la actividad económica.

100. El **numeral 10°** establece como contraria a la actividad económica la conducta de “*propiciar la ocupación indebida del espacio público*”, cuya indeterminación estaría dada, según el accionante, por el uso de la expresión *ocupación indebida*.

101. En relación con este cargo, la Sala estima que, si bien el actor explica adecuadamente su cuestionamiento, pues tanto la palabra *ocupación* como *indebida* son relativamente vagas, lo que explica su preocupación por asegurar la certeza jurídica y preservar los derechos de los ciudadanos en la aplicación de esta norma, lo cierto es que en el marco del sistema jurídico colombiano su indeterminación no es particularmente intensa o amplia.

102. Así, desde el artículo 82 de la Carta Política se establece en cabeza del Estado la obligación de velar por la protección del espacio público, así como la de preservar su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular; al tiempo que prevé la regulación sobre la ocupación del suelo y el espacio público. En armonía con esta disposición, el artículo 313 superior,

---

<sup>32</sup> M.P. Alberto Rojas Ríos.

relativo a las funciones de los concejos municipales, 7. 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.

103. Estas normas habilitan a distintos órganos y autoridades públicas para regular el uso del suelo y preservar el espacio público como un bien colectivo. Tal regulación, a su vez, se efectúa mediante normas derivadas del poder de policía, y mediante aquellas relativas a los planes de ordenamiento territorial, a cargo de los concejos municipal, y las dictadas en defensa de la seguridad y salubridad públicas.

Así las cosas, la indeterminación de la expresión *ocupación indebida* debe entenderse exclusivamente en el sentido de que se trata de aquella que no esté prohibida a través de las normas jurídicas dictadas por las autoridades competentes. De esta forma, el adjetivo *indebido* no remite a lo que el agente o el operador jurídico encargado del momento de aplicación de la norma considere que atenta contra lo que concibe como deber desde su pensamiento y estructura moral particular, sino que remite a lo *no prohibido* por el ordenamiento jurídico, en su integridad.

104. Tampoco frente a este numeral considera la Sala que sea necesario condicionar la exequibilidad de la disposición, pues la interpretación propuesta es la que surge de una interpretación literal, lógica y sistemática de la disposición, amparada también en mandatos constitucionales precisos. En consecuencia, se declarará su exequibilidad simple.

El numeral 16 ya fue analizado al momento de estudiar el numeral 1, ambos, del artículo 92 de la Ley 1806 de 2016.

### **Las medidas coactivas para el pago de las multas, de los numerales 4 y 5 del artículo 183 del Código Nacional de Policía y Convivencia, son constitucionales**

105. Los **numerales 4 y 5 del artículo 183** del Código Nacional de Policía y Convivencia prevén dos consecuencias (medidas correctivas) derivadas del no pago de las multas impuestas por infracciones de policía: la imposibilidad de contratar o renovar contrato con cualquier entidad del Estado y de renovar el registro mercantil en las cámaras de comercio, respectivamente. A juicio de la Sala Plena, estos mecanismos para el pago de multas debidas no desconocen la prohibición de imponer dos sanciones por los mismos hechos (*non bis in ídem*). De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, tales medidas constituyen, antes que sanciones, herramientas coactivas para obtener el pago de las multas y, por esa vía, alcanzar diversos fines constitucionales asociados al cumplimiento de los deberes sociales.

106. Así, la Corporación ha considerado constitucionales medidas como la inmovilización de vehículos por el no pago de multas, aunque también ha declarado la inexecuibilidad de otras, como la retención de la licencia, en el

estudio de normas incorporadas en el Código de Tránsito y Transporte. En todo caso, lo relevante es que no se trata de sanciones a los comportamientos contrarios a la convivencia sino de consecuencias jurídicas que sirven como mecanismos para lograr el cumplimiento de las obligaciones pecuniarias a favor del Estado. Estos medios, por otro lado, pueden ser empleados por el Legislador, siempre que respeten el principio de proporcionalidad. En este orden de ideas, los numerales 4 y 5 del artículo 183 de la Ley 1801 de 2016 no infringen la prohibición de la doble incriminación.

107. Ahora bien, la Sala encuentra también que las medidas en mención son compatibles con el principio de proporcionalidad, dado que resultan idóneas para obtener el pago de las multas, necesarias, ante la ausencia de otras que evidentemente afecten con menor intensidad otros principios, y proporcionadas en sentido estricto, puesto que restringen principios *prima facie* menos relevantes, como el ejercicio del comercio y la libertad negocial.

Los numerales 4 y 5 del artículo del artículo 183 de la Ley 1801 de 2016 hacen parte de un ámbito regulativo en el cual el Congreso de la República goza de un amplio poder de configuración, y no se establecen con base en criterios sospechosos, como los definidos en el artículo 13 de la Carta Política y la jurisprudencia constitucional e internacional (raza, sexo, identidad u orientación sexual, filiación política o religiosa, etc.). En realidad, en estas no se establecen distinciones entre personas o grupos, sino consecuencias derivadas del incumplimiento de una obligación.

Sin embargo, sí es claro que se trata de medidas que restringen o limitan el ejercicio de los derechos fundamentales, ligados a las libertades económicas. En consecuencia, la Sala analizará estas disposiciones a través del principio de proporcionalidad, que exige verificar la idoneidad, la necesidad y la proporcionalidad en sentido estricto de cada restricción, y no desde el juicio integrado de razonabilidad, especialmente diseñado para verificar la validez de las distinciones de trato impuestas por el Congreso de la República.

108. El numeral 4 del artículo 183 de la Ley 1801 de 2016 establece la prohibición de obtener o renovar contrato con cualquier entidad del Estado. Esta medida resulta, en principio idónea para alcanzar el fin propuesto. La posibilidad de ofrecer bienes o servicios al Estado es una fuente importante de ingresos para buena parte de la población colombiana, o puede llegar a serlo.

109. La necesidad de la medida no puede ser descartada de plano. El examen de este subprincipio en un escenario donde se prevé una pluralidad de medidas para alcanzar el mismo fin se torna relativa, pues en cierta medida la conclusión puede estar atada a la observación de otras medidas como las contenidas en los demás numerales del artículo que se analiza. Sin embargo, *prima facie*, parece admisible la valoración legislativa de que este es un medio menos lesivo que otros para los derechos posiblemente afectados.

110. En cuanto a la proporcionalidad en sentido estricto, lo primero que debe indicarse es que el examen recae sobre la libertad económica y negocial,

derecho que, *prima facie*, no tiene el mismo peso que otros derechos como el libre desarrollo de la personalidad, el acceso a cargos públicos o la educación, a los que remiten implícitamente otros numerales del artículo en cuestión. La restricción tampoco es tan intensa, pues, plausiblemente, quienes están en disposición de ofrecer bienes y servicios al Estado tienen no solo el deber, sino la posibilidad de hecho de pagar multas que ascienden a 32 SMLMV, es decir, algo más que 1 SMLMV. Finalmente, la certeza de la afectación del interés estatal derivada del no pago de la multa es indiscutible, mientras la certeza de la afectación a las libertades citadas es relativa, en la medida en que parece deberse principalmente a la negligencia del afectado.

111. Así, el pago de una multa que, en el peor de los casos, excede un salario mínimo no parece desproporcionada para quienes estén interesados en ejercer la actividad comercial, de quienes, por otra parte, se espera un cumplimiento de sus obligaciones económicas.

112. En cuanto a renovar el registro mercantil en las cámaras de comercio, la Corte considera que la conclusión debe ser la misma, *mutatis mutandi*, que la expuesta para el numeral anterior.

113. Las personas que van a iniciar su actividad mercantil mediante la creación de una sociedad, en principio, ejercen su libertad de actividad económica y no hacen parte de la población vulnerable desde ese mismo punto de vista. La medida es idónea, pues es plausible suponer que toda persona estaría dispuesta a asumir el pago de esas multas, antes que privarse de la apertura de una sociedad o un establecimiento de comercio. La Sala no descarta la necesidad de la medida, con base en los mismos argumentos expuestos para el numeral anterior. Y la medida respeta el principio de proporcionalidad en sentido estricto, pues el pago de una multa que, en el peor de los casos excede un salario mínimo, no parece desproporcionada para aquellos que estén interesados en ejercer la actividad comercial, de quienes, por otra parte, se espera un cumplimiento de sus obligaciones económicas.

Por lo indicado, la Corte declarará exequibles los numerales 4 y 5 del artículo 183 de la Ley 1801 de 2016.

### ***Síntesis de la decisión***

114. La Sala Plena de la Corte Constitucional estudió la demanda de inconstitucionalidad de los artículos 92 (numerales 1, 6, 10, 12 y 16 y párrafo 2 parcial) y 183 de la Ley 1801 de 2016, “[p]or la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia”, presentada con fundamento, principalmente, en dos cargos: por desconocimiento del principio de legalidad, en relación con los enunciados demandados del artículo 92, sobre requisitos para el ejercicio del comercio; y por desconocimiento del *non bis in ídem* y los principios de proporcionalidad y razonabilidad, en relación con el artículo 183, que prevé diversas consecuencias por el no pago de multas de Policía. Además, el actor formuló cargos específicos frente al numeral 12° del artículo 92.

115. Los intervinientes dentro del proceso de constitucionalidad se manifestaron a favor y en contra de las pretensiones de la demanda. Específicamente, los ministerios de Defensa, y de Justicia y del Derecho, y el Ministerio Público solicitaron a la Corte Constitucional declarar que las disposiciones demandadas se ajustan al ordenamiento Superior. Los restantes intervinientes apoyaron la solicitud de inconstitucionalidad.

116. La Sala Plena analizó dos aspectos previos antes de proceder al estudio de fondo:

116.1. La *inexistencia de cosa juzgada* sobre los numerales 1° y 16° del artículo 92 de la Ley 1801 de 2016, respecto a lo resuelto en la Sentencia C-352 de 2009<sup>33</sup>. En esta última oportunidad, la Corte Constitucional analizó la inconstitucionalidad del artículo 2.b de la Ley 232 de 1995<sup>34</sup> que preveía como condición para el funcionamiento de establecimientos de comercio abiertos al público cumplir con las “*demás normas vigentes sobre la materia*”. El cargo sobre el cual se pronunció la Sala Plena consistió en la presunta lesión del artículo 333 de la Constitución Política (libertad de empresa e iniciativa privada), lesión que no se consideró configurada en razón a que la remisión ordenada tenía por destino normas que establecen requisitos de contenido sanitario “*ordenados*” o “*autorizados*” por el Legislador.

En las anteriores circunstancias, aunque las remisiones a “*normas vigentes*” del numeral 1° del artículo 92 de la Ley 1801 de 2016, y a la “*normatividad vigente*” del numeral 16 *ídem* son similares a las del artículo 2.b de la Ley 232 de 1995, (i) no son idénticas, pues en las del artículo 92 no se dice “en la materia”, como ocurría en el caso anterior; y (ii) se inscriben en un escenario normativo diferente. En consecuencia, sin perjuicio del valor de la Sentencia C-352 de 2009, como precedente relevante, no se configuró la cosa juzgada –ni formal ni material–,

116.2. *Ineptitud sustantiva de la demanda* (parcial) frente al numeral 12 del artículo 92 y a los numerales 1, 2 y 3, los incisos 1° y 2° y el párrafo del artículo 183 de la misma Ley. La Sala Plena consideró que los cargos invocados no eran específicos, pertinentes, ni suficientes. Adujo que los reparos por la lesión del derecho al trabajo no surgían de una confrontación normativa en abstracto, sino de posibles atropellos en la aplicación de la disposición; y que el actor no dio cuenta de las razones por las cuales se desconocía el mandato de no regresividad, en relación con disposiciones previas del ordenamiento que, según el demandante, no exigirían la sujeción de la actividad económica a disposiciones sobre uso del suelo y concordantes.

Así mismo, consideró que, salvo en relación con los numerales 4 y 5, los cargos contra el artículo 183 eran ineptos, dado que no existían acusaciones concretas contra el inciso 1° (o encabezado del artículo), los numerales 1 y 3, el inciso 2°, ni contra el párrafo. Además, señaló que el cargo contra el numeral 2, sobre

---

<sup>33</sup> M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

<sup>34</sup> “*Por medio de la cual se dictan normas para el funcionamiento de los establecimientos comerciales.*”

el impedimento para acceder o ascender en un cargo público, por violación del derecho al trabajo no era *suficiente*, pues no se proporcionó una mínima explicación acerca de la razón por la cual se socava ese derecho, bajo el contexto de la regulación acusada y a la luz de los alcances que la jurisprudencia constitucional ha otorgado a dicho principio constitucional. En contraste, observó que la demanda contra los numerales 4 y 5 del artículo 183 de la Ley 1801 de 2016 era apta, pues a partir de su interpretación razonable y de una argumentación básica, clara y específica, se generaban dudas elementales sobre su constitucionalidad, por infracción al principio de proporcionalidad y a la prohibición de la doble incriminación.

116.3 Superado lo anterior, la Sala Plena analizó los cargos presentados contra los numerales 1, 6, 10 y 16 y el parágrafo 2º, en sus numerales 1, 6, 10 y 16, del artículo 92, de la Ley 1801 de 2016, y contra los numerales 4 y 5 del artículo 183 de la misma Ley.

116.4. El primer problema jurídico que se analizó consistió en determinar si algunos numerales del artículo 92 desconocían el derecho al debido proceso, por afectación a los principios de legalidad o tipicidad, al incluir términos excesivamente indeterminados.

La Sala recordó las diferencias entre *poder*, *función* y *actividad de policía*, y la línea de la Corte Constitucional sobre el uso de normas en blanco o abiertas en escenarios de medidas correctivas, destacando que la indeterminación constitucionalmente admisible exige (i) la posibilidad de que las personas conozcan con seguridad la conducta prohibida; (ii) que las remisiones sean identificables; y, (iii) que no permitan la arbitrariedad o discreción al momento de la aplicación normativa.

Bajo estos presupuestos, concluyó que los numerales 1º, 6º, 10º y 16º del artículo 92 son exequibles, pues su relativa indeterminación es superable a través de una interpretación armónica y sistemática con otros enunciados del Código Nacional de Policía y Convivencia, así como de las disposiciones legales y reglamentarias que configuran el ejercicio de la actividad económica.

116.5. El segundo problema jurídico que abordó la Sala consistió en determinar si el artículo 183 del Código Nacional de Policía y Convivencia, en sus numerales 4 y 5, que establece la imposibilidad de contratar o renovar contrato con cualquier entidad del Estado y renovar el registro mercantil en las cámaras de comercio, respectivamente, por el *no pago de multas*, desconocía la prohibición de imponer dos sanciones por los mismos hechos (*non bis in ídem*), así como los principios de razonabilidad y proporcionalidad, en la medida en que restringían intensamente diversos derechos constitucionales.

La Sala acudió al juicio de proporcionalidad, con miras a verificar la idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto de las consecuencias previstas en los dos numerales acusados. Tras su aplicación, concluyó que: (i) los numerales 4 (que impide contratar o renovar contrato con cualquier entidad del Estado) y 5 (que restringe la obtención o renovación del registro mercantil en

las cámaras de comercio) son exequibles, dado que son medidas idóneas para obtener el pago de las multas, necesarias, ante la ausencia de otras que evidentemente afecten con menor intensidad otros principios, y proporcionadas en sentido estricto, puesto que restringen principios *prima facie* menos relevantes, como el ejercicio del comercio y la libertad negocial.

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional

## RESUELVE

**Primero.-** Declararse **INHIBIDA** para pronunciarse de fondo por los cargos dirigidos contra el numeral 12 y el parágrafo 2º, en su numeral 12, del artículo 92 de la Ley 1801 de 2016, “[p]or la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia”.

**Segundo.-** Declarar **EXEQUIBLES** los numerales 1, 6, 10 y 16 y el parágrafo 2º, en sus numerales 1, 6, 10 y 16, del artículo 92, de la Ley 1801 de 2016, “[p]or la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia”, en relación con los cargos analizados en esta Sentencia.

**Tercero.-** Declararse **INHIBIDA** para pronunciarse de fondo por los cargos dirigidos contra el artículo 183 de la Ley 1801 de 2016, “[p]or la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia”, salvo respecto de los planteados contra sus numerales 4 y 5, los cuales se declaran **EXEQUIBLES**, en relación con los cargos analizados en esta Sentencia.

*Notifíquese, comuníquese, publíquese, cúmplase y archívese el expediente*

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO  
Presidenta

CARLOS BERNAL PULIDO  
Magistrado

DIANA FAJARDO RIVERA  
Magistrada

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ  
Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

*Con aclaración de voto*

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

*Impedimento aceptado*

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

ALBERTO ROJAS RÍOS

Magistrado

*Ausente con excusa*

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General